

ESTUDIO

ELEMENTOS PARA EL DISEÑO DE UN MARCO ANALÍTICO EN EL ESTUDIO DE LA POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN CHILE*

Francisco Rosende Ramírez**

Dadas las dificultades que plantea el análisis de la situación social que prevalezca en la economía, el presente estudio apunta a examinar los fundamentos conceptuales y limitaciones que tiene el uso de los criterios de pobreza y distribución del ingreso. Este análisis intenta responder, básicamente, a las interrogantes que plantea la evaluación del tema relativo a la situación social, bajo un prisma de política económica, y se deja para un próximo estudio una discusión teórica más acabada del mismo. En forma adicional, se desarrolla conceptualmente el marco macroeconómico en que se inserta el análisis de la situación social prevaleciente en Chile, constituyendo éste un aspecto básico para una evaluación apropiada de los resultados que se obtengan.

1. Introducción

En el análisis del estado que se observa en una cierta economía -ya sea en un instante o bien a lo largo del tiempo- uno de los aspectos que

* Agradezco la colaboración de Blanca Bustamante y los comentarios de Fernando Ochoa y Patricio Rojas. Sin embargo, cualquier error u omisión es de mi responsabilidad.

** Ingeniero Comercial, Universidad de Chile; Master en Economía, Universidad de Chicago; Gerente de Estudios, Banco Central de Chile.

habitualmente origina mayores discrepancias entre los economistas es el relativo al nivel de vida de los grupos de más bajos ingresos. En efecto, la dificultad objetiva que existe para disponer de indicadores apropiados de ingreso y consumo de estos sectores, como también la complejidad inherente al establecimiento de causalidades relativamente nítidas entre determinados procesos o medidas de política económica y sus resultados en materia social, le han otorgado a este tema un carácter particularmente conflictivo dentro de la discusión económica.

En la evaluación de este tema surgen una serie de aspectos, que es necesario enfrentar gradualmente con el objeto de arribar a un análisis adecuado del mismo: a) ¿Cómo debe examinarse la situación social pre-valeciente en un país en un momento del tiempo? ¿Es la distribución del ingreso (o riqueza) el elemento sobre el cual debe concentrarse el análisis?, o bien ¿Es el porcentaje de la población que no puede satisfacer ciertas necesidades mínimas lo que, en este caso, lleva a preocuparse, fundamentalmente, del problema de la pobreza?; b) En segundo lugar, es importante reconocer que existe una serie de complejidades de tipo metodológico asociadas a la contrastación empírica de los dos temas antes mencionados, pobreza y distribución del ingreso. Así, cuando lo que se quiere medir es el nivel de pobreza, es necesario definir, de algún modo, criterios acerca de cuáles son las necesidades básicas que deben ser satisfechas, para obtener después una expresión mensurable de este concepto con la información disponible para ello. En lo relativo al tema de la distribución del ingreso, también es necesario enfrentar y resolver problemas de información, los que derivan básicamente de la ausencia de buenas mediciones del ingreso efectivo disponible por los distintos grupos de la sociedad. En cada caso -pobreza y distribución del ingreso-, la resolución de los problemas de antecedentes apropiados para el análisis empírico no se limita a la elaboración de buenos estudios para medir cada uno de los indicadores buscados en un momento, sino que lo verdaderamente relevante es la evolución de éstos en el tiempo, dada una metodología uniforme utilizada para su construcción; c) Finalmente, y producto del punto anterior, es necesario reconocer la complejidad inherente al establecimiento de relaciones causales entre las decisiones de política económica que se adopten en un momento del tiempo "t", y los resultados que se alcancen en los indicadores sociales de pobreza o distribución del ingreso en el mismo período "t" o en etapas posteriores. Ello debido a que el conjunto de elementos que inciden sobre la capacidad de una familia de sostener un cierto nivel de consumo en el tiempo parece ser relativamente rígido en el corto plazo e incluso en el mediano plazo. Así, en la medida en que la capacidad de generar ingresos de un trabajador se encuentra estre-

chámente vinculada al *stock* de capital humano con que cuenta,¹ es razonable pensar que la posibilidad de modificar este stock se encuentra limitada a períodos que van más allá de los habitualmente usados para evaluar los ciclos en la actividad económica y los efectos de las medidas de política que se adopten frente a éstos.

Por cierto, siempre es posible llevar a cabo asociaciones entre determinados indicadores vinculados al nivel de bienestar de las familias en un momento del tiempo, como por ejemplo entre el nivel de ingreso del jefe del hogar y el ciclo económico; las políticas que podrían haberlo provocado o acrecentado, etc. Sin embargo, ésta parece ser una concepción parcializada y miope de la forma en que se configura una cierta estructura y nivel de ingresos en la sociedad, por cuanto el nivel de pobreza y la distribución del ingreso parecen más estrictamente vinculados a las tendencias generales de la economía que a las desviaciones que pudieran tener lugar respecto de la misma.

Lo anterior no implica desconocer la existencia de interrelaciones entre los ciclos y las tendencias. Desde luego, si un jefe de familia no logra recibir un ingreso suficiente para cubrir sus gastos de consumo básico por cuatro años, es altamente probable que sus hijos no puedan alimentarse apropiadamente, ni tampoco educarse, lo que afectará la capacidad de éstos para generar ingresos en el futuro.

Sin embargo, a pesar de la eventual influencia del ciclo económico sobre el nivel de pobreza -lo que en definitiva plantea un severo test a la eficiencia de la política social- es importante subrayar la necesidad de contar con una perspectiva lo suficientemente amplia para realizar una correcta evaluación y análisis de los determinantes de la situación social prevaleciente, como también para evaluar la efectividad de las políticas que se implementen al respecto.

¹ Desde luego el nivel de ingresos que observe una persona en un momento determinado no sólo dependerá de su remuneración por concepto de servicios del trabajo, sino que también de los ingresos del capital. Sin embargo, de la experiencia de los programas redistributivos implementados en Latinoamérica durante la década del 60, parece desprenderse que la mera redistribución del capital físico y recursos naturales hacia los grupos más pobres es insuficiente para modificar el perfil de ingresos de una persona en forma permanente. De este modo, la posibilidad de lograr cambios perdurables en los niveles de ingreso y bienestar de los grupos objetivos de la política social parece encontrarse más estrechamente asociada al *logro de aumentos en la dotación de capital humano de los mismos*.

2. Pobreza versus Distribución del Ingreso

Como se señaló antes, habitualmente el tema de lo que podríamos llamar los "resultados sociales" del sistema económico se ha tendido a examinar sobre la base de los criterios de pobreza y distribución del ingreso. No obstante que ambos conceptos apuntan a examinar problemas diferentes, los dos reflejan la idea de una preocupación de la sociedad por la suerte de los grupos de más bajos ingresos: En el primero, atendiendo a lo que sería su situación absoluta y aislada del resto (medición de la pobreza), y en el segundo, mediante un análisis comparativo de los ingresos de los diferentes grupos de la sociedad. En este último caso, el análisis o interés por el tema conlleva un juicio implícito de carácter normativo, acerca de lo que se considera una distribución del ingreso socialmente deseable. Así, de algún modo, se le otorga una significancia económica -normalmente negativa, aun cuando la teoría económica no parece apoyar esta presunción- al hecho de que prevalezca una determinada estructura de ingresos en la economía que pudiera considerarse poco igualitaria.

Tal como se desarrolla más adelante, desde un punto de vista estrictamente económico, parece más razonable y eficiente concentrar el análisis en la situación de pobreza que en la distribución del ingreso. Ello, por cuanto resulta más lógico preocuparse de que todos los sectores de la comunidad alcancen, al menos, ciertos estándares mínimos de consumo,² que promover como objetivo de la política económica el que éstos sean igualmente buenos o malos. Del mismo modo, se puede argumentar que una política "igualitaria" -que constituya en objetivo de su gestión la igualdad en la distribución del ingreso- puede ser altamente ineficiente en términos de la capacidad de elevar el nivel de consumo de la población.

Desde luego, la discusión anterior es, esencialmente, de tipo valórico, y en esa medida está suponiendo una cierta función de bienestar social de la comunidad que debe servir de orientación a las autoridades, lo cual lleva a un terreno en el que resulta altamente difícil progresar en la discusión.

Para concluir esta sección es necesario hacer presente que el tipo de exigencias de información implícitas en cada programa de trabajo -distribución del ingreso versus pobreza- es diferente. En efecto, mientras un estudio de distribución del ingreso apunta fundamentalmente a una

² Como se desarrolla más adelante, el establecimiento de una "línea de consumo mínimo" puede representar importantes dificultades en el plano empírico. En particular, cuando esta medición se realiza a nivel familiar agregado.

adecuada medición de los ingresos relativos -lo que permite descuidar los sesgos de tipo sistemático en la medición del ingreso de los distintos sectores de la muestra- un estudio del nivel de pobreza exige contar con buenas mediciones del nivel de consumo o ingreso efectivo de los grupos examinados. Esta consideración, que a priori puede resultar obvia, ha constituido una fuente de errores frecuentes en los estudios que se han realizado en el área, en particular en lo relativo a la medición del nivel de pobreza.

3. Distribución del Ingreso: Consideraciones Conceptuales

Como se indicó antes, el tema de la distribución del ingreso es uno de los más controvertidos dentro de la discusión de los problemas económicos. De hecho, el análisis del mismo se encuentra en buena medida influido por elementos de tipo normativo, como es la definición a priori de criterios acerca de cuál distribución relativa del ingreso o riqueza se considera deseable y cuál no.

En el caso específico de las economías latinoamericanas, el tema de la distribución del ingreso se encuentra estrechamente vinculado al de la pobreza, por el hecho de que en la mayoría de los países de la región se observa que los deciles inferiores de ingreso registran serios problemas de insatisfacción de sus necesidades básicas.³ De esta manera, no es extraño encontrar en la discusión económica planteamientos en orden a propender a una distribución del ingreso más igualitaria como sinónimo o, al menos, un aspecto fundamental, dentro de un programa de erradicación de la pobreza. Sin embargo, la evidencia empírica -como también la teoría económica- son bastante elocuentes en términos de destacar la necesidad de separar ambos tipos de problemas y, en consecuencia, el diseño de las políticas económicas apropiadas para cada caso, en función del objetivo específico que se ha propuesto la autoridad, y no esperar que el logro de una distribución del ingreso más igualitaria signifique necesariamente obtener progresos en la erradicación de la pobreza. Por el contrario, es altamente probable que las modificaciones en la estructura de incentivos de los agentes económicos que resulte de una política de tipo igualitarista

³ Sobre este punto, véase "La Pobreza en América Latina: Dimensiones y Políticas" *Estudios e Informes de la Cepal* N° 54, 1985.

concluya desalentando el esfuerzo y la toma de riesgos empresariales, traduciéndose, a la larga, en un mayor estancamiento económico y pobreza.

De la evidencia empírica recogida por Kuznets⁴ y Chenery y Syrquin,⁵ entre otros, pareciera derivarse la existencia de una Curva J -como ha sido bautizada por la literatura especializada en desarrollo económico- entre equidad en la distribución del ingreso y desarrollo, medido este último en términos de PGB per cápita. De este modo, en las etapas primarias del desarrollo se observa un cierto incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso, la que tiende a ir desapareciendo a medida que se generaliza el progreso económico y con ello el acceso de los grupos de más bajos ingresos relativos a un mayor número de bienes y de mejor calidad. Ello, no obstante el hecho de que en el proceso de transición entre una etapa de desarrollo primario y la industrialización la distribución del ingreso empeora significativamente, de acuerdo a los estudios realizados por Chenery y Syrquin.⁶ Estos economistas interpretan este comportamiento de la distribución del ingreso por un crecimiento más vigoroso de los sectores modernos, la industria y el sector servicios, donde, si bien es cierto que los niveles de ingreso son superiores a los prevalecientes en las áreas rurales, también se encuentran distribuidos en forma más desigual. A la vez, se indica que un mejoramiento en los niveles de educación contribuye a mejorar la distribución del ingreso.

Sin embargo, también existen experiencias contrarias, las que contienen interesantes implicancias de política. Por ejemplo, en el caso de la economía taiwanesa se observó un fuerte crecimiento y desarrollo entre 1950 y 1970, en el marco de una estrategia de apertura al comercio exterior y liberalización de mercados. En este período no se llevaron a cabo esfuerzos deliberados de las autoridades económicas en orden a mejorar la distribución del ingreso ni a aumentar el empleo. Sin embargo, si se evalúa la equidad con que se distribuía la renta, de acuerdo a la evolución

⁴S. Kuznets *Economic Growth and Income Inequality* A.E.R. March, 1955. También, véase, S. Kuznets *Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations*. VIII: *Distribution of Income by Size* (Economic Development and Cultural Change N° 2, 1963).

⁵ H. Chenery y M. Syrquin *La Estructura del Crecimiento Económico: Un Análisis para el Período 1950-1970*. Ed. Tecnos 1987.

⁶ Chenery y Syrquin *op. cit.* pp. 80-84.

mostrada por el coeficiente de Gini,⁷ ésta siempre mejoró. A pesar de que en el período señalado no se produjeron aumentos significativos en los salarios reales, la participación del trabajo en el PGB creció gracias al sostenido aumento registrado por la ocupación, principalmente en el sector exportador.⁸

Aun cuando es difícil establecer una causalidad entre el estado de la distribución del ingreso y el crecimiento económico, parece razonable argumentar que las desigualdades en la distribución personal, en la práctica pueden constituir un elemento de estímulo y dinamismo dentro del desempeño de la economía. En efecto, la existencia de desigualdades no provocadas por regulaciones oficiales debería constituir un aliciente al esfuerzo e innovación de los agentes económicos, de una manera similar al impacto que producen las rentas en el comportamiento innovador de los empresarios.⁹ En esta perspectiva, una política que tenga como objetivo una mayor igualdad en la distribución del ingreso puede conspirar severamente sobre las posibilidades de progreso y crecimiento de la economía, como se indicó antes.

Diferentes son el diagnóstico y las implicancias de política cuando las desigualdades tienen su origen en la creación de privilegios a determinados grupos a través de las regulaciones que establece la autoridad, i. e. derechos exclusivos de importación, cuotas para importar, créditos subsidiados, deudas no reajustables, fijaciones administrativas, desigualdades en la distribución del ingreso, es substancialmente distinto, en la medida en

⁷ No obstante el hecho de que este indicador suele utilizarse para evaluar el estado de la distribución del ingreso, es importante tener presente que adolece de limitaciones que pueden llevar a apreciaciones erróneas respecto a la misma; en particular, respecto del impacto de las políticas distributivas.

⁸ Al respecto, véase G. Ranis *Growth and Distribution: Trade-offs or Complements? en Economic Development, Poverty and Income Distribution* (Ed) Loehr W., Powelson J. Westview Press, 1977.

⁹ De ser éste el caso, las autoridades económicas se verán enfrentadas a un caso similar al inherente a los problemas de inconsistencia temporal en macroeconomía. Ello por cuanto la existencia de desigualdades en la distribución del ingreso provocadas por el mercado a través de la competencia es un elemento dinámico y positivo para la eficiencia del sistema económico. Sin embargo, desde un punto de vista de la apreciación global del mismo, puede resultar conveniente evitar estas iniquidades, pero sin afectar los incentivos que involucra la existencia de las mismas. Un ejemplo interesante al respecto es el caso de las patentes en la teoría de organización industrial.

que los incentivos ahora se ponen en la obtención de privilegios y no en la innovación o toma de riesgos. Por cierto, la obtención de un tratamiento arancelario favorable por un período puede resultar altamente más rentable que la puesta en marcha de un proyecto de inversión, dados los riesgos que ésta involucra. De este modo, los "empresarios" estarán dispuestos a gastar recursos para acceder a un tratamiento privilegiado, hasta igualar en el margen el costo marginal de la regulación y el beneficio marginal de la misma,¹⁰ de manera que en economías caracterizadas por un alto grado de regulaciones y discrecionalidad estatal el uso de recursos para acceder a estos privilegios será sustantivo, representando una desviación respecto a los atractivos de la inversión productiva. De acuerdo a estimaciones realizadas por la economista A. Krueger,¹¹ en algunas economías donde la existencia de regulaciones se encuentra altamente difundida la pérdida de recursos ocasionada por la competencia para conseguir los beneficios de éstas (*rent seeking*) alcanza a una fracción sustantiva del PGB. Así por ejemplo, este porcentaje alcanzaba a un 7,3% en India, en 1964, y 15% en Turquía, en 1968, como resultado de la competencia existente en estas economías por obtener licencias de importación.

Como se mencionó antes, la situación distributiva que se registre en un momento del tiempo no puede asociarse directamente con el entorno económico e institucional prevaleciente entonces. Ello, por cuanto los cambios distributivos son el resultado de un conjunto de factores que influyen a lo largo de un período, en la dotación, distribución y valor de los activos humanos y no humanos con que cuentan los individuos. De este modo, aun cuando un juicio más definitivo requiere de un análisis mayor, es posible conjeturar que el estado de la distribución del ingreso prevaleciente en una economía como la chilena durante la última década ha estado influido, en una medida no despreciable, por el conjunto de regulaciones y distorsiones que la caracterizaron luego de la "Gran Depresión" de los años 30. La evidencia al respecto, reportada por J. Lavín,¹² muestra elocuentemente la forma en que las distintas disposiciones administrativas dictadas en la economía chilena significaron la creación de importantes

¹⁰ Un análisis sencillo al respecto se encuentra en F. Rosende "Una Nota acerca del Efecto de las Regulaciones sobre el Comercio Exterior" *Estudios de Economía* Primer Semestre, 1984.

¹¹ A. Krueger "The Political Economy of Rent Seeking Society" A.E.R. June 1974.

¹² J. Lavín *El Enriquecimiento de las Personas en Chile*.

rentas y cambios en el valor de la riqueza de los individuos. De este modo, resulta razonable esperar que en un contexto económico en el cual prevalece una cantidad sustantiva de regulaciones y tratamientos selectivos la distribución del ingreso se encuentre frecuentemente influida por la capacidad de presión de los diferentes sectores. Así, al interior de la economía elementos como el grado de control que tengan los sindicatos sobre los salarios que deben pagar las empresas y las condiciones de trabajo; la capacidad de los monopolistas de mantener alejada la competencia, por citar algunos casos bien conocidos en las economías en desarrollo, serán factores que irán configurando un cuadro distributivo.

Adicionalmente a las ideas generales antes expuestas en torno a las implicancias macroeconómicas de la distribución del ingreso, es importante destacar algunas observaciones relativas a la metodología de estudio de la misma, las que pueden ser útiles en la evaluación de los resultados que se obtengan. Por una parte, es necesario hacer presente que normalmente el estado de la distribución del ingreso es evaluado -al menos en forma periódica- básicamente en las zonas urbanas. Ello debido a las limitaciones que impone la realización de encuestas de este tipo en las zonas rurales, las que significan dificultades de acceso a cada uno de los sujetos de la muestra, como también en lo referente a la medición del concepto de ingreso pertinente. De este modo, la evaluación de la estructura de ingresos en las zonas urbanas puede encontrarse fuertemente influida por los procesos de cambios inducidos por la política económica, los que no siempre llevan a una apropiada descripción de lo que ocurre con la distribución a nivel de todo el país. En particular, cabe recordar que una característica común dentro de las economías latinoamericanas luego del inicio de la "estrategia de sustitución de importaciones", tras la "Gran Crisis" de los años 30, fue el cambio en los precios relativos en beneficio de la industria y en contra de la agricultura inducido por esta estrategia. De este modo, la existencia de importantes rentas, en lo que podríamos llamar "el sector protegido", acrecentadas por la existencia de poderosos sindicatos, estimuló un proceso migratorio hacia las ciudades, el que se alimentaba en la expectativa de acceder a un empleo en el sector protegido.¹³

En este contexto, la evaluación del estado de la distribución del

¹³ Aquí se usa indistintamente la idea de sector formal y protegido, para ilustrar la existencia de un sector donde los mayores beneficios que produce la protección de que dispone le permite gozar de un relativo mayor auge que aquellos sectores que se ven perjudicados por la estructura de precios relativos resultantes. Sin embargo, es necesario hacer presente que ambos conceptos no expresan necesariamente la misma idea.

ingreso en un cierto momento del tiempo debía arrojar discrepancias importantes entre los niveles de renta de los beneficiarios del proceso de cambio -en particular, en presencia de tratamientos sectoriales especiales del tipo antes mencionado- y lo que podríamos denominar el "sector no protegido" o "informal", en el que se encontraba un importante número de personas a la espera de conseguir empleo en el sector protegido. Desde luego, un estado de "equilibrio" -en términos de la velocidad y volumen de los movimientos migratorios- debía establecerse en función de la expectativa de ganancias del migrante, dado el nivel de las distorsiones que provocaban las rentas. En una estructura económica de este tipo el grado de equidad en la distribución del ingreso en los sectores urbanos debería encontrarse inversamente relacionado a la cantidad y tamaño de las rentas que en este sector se otorgaran. De este modo, si a medida que se aumentara el nivel y generosidad de los privilegios a las empresas protegidas o beneficiarias del crédito, se elevara el poder de los sindicatos, etc., sería razonable esperar un alargamiento de la "lista de espera" para ingresar al sector protegido, promoviéndose un sector informal más voluminoso. Es así como, desde el punto de vista de los resultados que se reportasen en un estudio dirigido a medir el grado de equidad en la distribución del ingreso, éste debería mostrar deterioro en la misma, a medida que el tamaño de las rentas creciera. Ello al margen de la influencia de factores de tipo cíclico.

Si a partir de este punto se modifica la estrategia de desarrollo, alentándose una mayor apertura al exterior y, en consecuencia, un mayor nivel de rentabilidad de sectores vinculados a la exportación, es razonable pronosticar en economías en desarrollo como la chilena un aumento en el precio relativo de los productos agrícolas en perjuicio de los productos industriales, lo que debería llevar a una reversión -o al menos detención- de los flujos migratorios a lo largo del tiempo.

Evaluada la distribución del ingreso en el sector urbano luego del cambio en la estrategia de desarrollo, es incuestionable que ésta debe haber sufrido transformaciones, cuya dirección puede ser hacia una mayor desigualdad. En efecto, ahora se tiene que las rentas de los sectores protegidos por las regulaciones se reducen y, eventualmente, se eliminan,¹⁴

¹⁴ Desde luego, el nivel que alcancen las rentas en las industrias vinculadas al sector protegido -básicamente el sustituidor de importaciones en el contexto señalado- dependerá del grado de apertura que se alcance. Sin embargo, es importante considerar que la forma en que finalmente se afecte la distribución de la renta al interior de este sector dependerá del grado de especificidad del capital que poseen los empresarios y trabajadores.

y, en consecuencia, también la capacidad de presión y discriminación de los sindicatos asociados a los mismos. Por otra parte aquellos sectores industriales o de servicios cuya actividad se hubiese encontrado asociada al comercio exterior verán fuertemente incrementadas sus utilidades en el corto plazo, como también los profesionales y trabajadores, cuyas habilidades se han convertido en relativamente escasas luego del cambio de estrategia.¹⁵

Al igual que en los casos anteriormente mencionados, no parece razonable argüir que el empeoramiento en la distribución del ingreso que pudiera tener lugar luego del proceso de reforma sea inconveniente. Por el contrario -al margen de los problemas de pobreza que pudieran ocasionarse, los que se examinan por separado en la siguiente sección-, éste puede ser un resultado beneficioso en el mediano plazo para conseguir una asignación de recursos más eficiente. También es necesario considerar en el análisis la influencia que tiene sobre la distribución del ingreso la eliminación de las regulaciones y privilegios anteriormente existentes.

Para concluir esta sección es necesario realizar algunos alcances con respecto a la forma específica en que se mide el grado de igualdad que existe en la distribución de la renta. Habitualmente se elaboran una serie de coeficientes de concentración,¹⁶ siendo el más comúnmente usado el de Gini. Este coeficiente, que tiene como principal ventaja su simplicidad y sencillez intuitiva, constituye una conveniente aproximación al problema en referencia. Sin embargo, es necesario tener presente que este indicador adolece de deficiencias, las que, de no ser debidamente consideradas, pueden promover apreciaciones erróneas en torno a lo que verdaderamente está ocurriendo con la distribución del ingreso. Un ejemplo inmediato al respecto es el caso en el cual un gobierno lleva adelante una política social claramente ineficiente, mediante la entrega de un mismo aporte de recursos -por ejemplo \$ 1.000- a todos los individuos del país, indepen-

¹⁵ En el caso específico de economías como la chilena, el que se examina más adelante, la implementación de un programa de apertura, conjuntamente con un ajuste en el tamaño del sector público, parece haber provocado importantes modificaciones en la estructura de remuneraciones de los diferentes tipos de capital humano. Un ejemplo elocuente al respecto es el referido a la liberalización financiera, la que produjo una fuerte demanda por habilidades altamente escasas en el corto plazo, provocando significativas rentas a los poseedores de la misma.

¹⁶ Una discusión sobre este tema se encuentra en D. G. Champernowne "A Comparison of Measures of Inequality of Income Distribution" *The Economic Journal*, Dec. 1974.

dientemente de su nivel de ingresos. En este caso, necesariamente, el coeficiente de Gini mejora, no obstante que, como reflejo de los resultados de la política social en práctica, sus indicaciones son equívocas.

Desde luego, un mayor análisis acerca de las ventajas e inconvenientes del coeficiente de Gini escapa a los objetivos del presente estudio; sin embargo, es necesario reconocer que un análisis adecuado de éste exige de un reconocimiento de sus limitaciones.

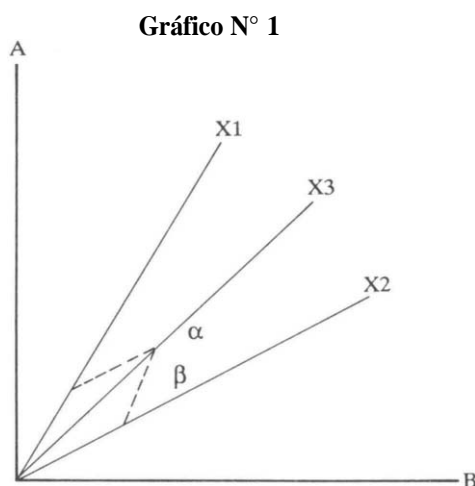
4. Consideraciones Metodológicas acerca de la Medición del Porcentaje de Población en Pobreza

Como se mencionó anteriormente, en el análisis de la situación social que se registre en una economía es necesario tener presente que la distribución del ingreso que se observe en la misma constituye un fenómeno diferente, y no necesariamente vinculado con el tema de la pobreza. Ello, no obstante que a menudo se verifique que la situación de los grupos de menores ingresos describe un estado de pobreza. De este modo, es necesario insistir que, desde un punto de vista económico, la preocupación por el tema de la pobreza refleja una inquietud conceptualmente distinta a la de una eventual desigualdad en la distribución de la riqueza o ingreso, aspecto que tiene un alto componente normativo.

Para la comunidad como un todo, y muy especialmente para quienes tienen la responsabilidad de ejecutar la política económica, la existencia de un grupo de personas con un nivel de ingresos insuficientes como para cubrir sus necesidades básicas representa un problema de enorme importancia. De esta manera, el hecho de que un segmento de la población se encuentre en estado de pobreza demanda un mayor esfuerzo solidario de aquellos que tienen un nivel de ingresos más alto y, al mismo tiempo, exige una gestión más eficiente del gobierno en su política fiscal. Así, una apropiada evaluación del tema de la pobreza demanda responder las siguientes interrogantes: a) ¿Qué nivel de pobreza existe en el país? b) ¿Cuáles son las determinantes más próximas de esa situación de pobreza? c) ¿Cuán eficiente ha sido la política económica en contribuir a atenuar este problema? y d) ¿Qué estrategias deberían seguirse al respecto? En esta sección se aborda, fundamentalmente, la primera interrogante, dejándose los aspectos relativos a la eficiencia de la política fiscal para las secciones siguientes.

La medición del porcentaje de la población que se encuentra en condiciones de pobreza es un tema que no está exento de dificultades. Ello, por cuanto el concepto inherente a la definición de pobreza se refiere a la

satisfacción de un nivel mínimo de consumo, lo que se ha denominado satisfacción de las necesidades básicas de los consumidores. Sin embargo, esto último exige establecer un nivel de consumo de características¹⁷ (proteínas, calorías, educación, confort, etc.) y no de bienes específicos. De este modo, el consumidor buscará la combinación de bienes que le permita acceder, al más bajo costo, a un cierto nivel de satisfacción de sus necesidades básicas. Como se indica en el Gráfico N° 1, una misma combinación (punto α) de las características A y B se puede conseguir con diferentes fórmulas de consumo de los bienes X_1 , X_2 y X_3 .



Una situación más compleja aún se plantea cuando la línea que define un consumo mínimo de características se establece a nivel familiar, como ocurre habitualmente en los estudios de pobreza. En este caso, la combinación mínima de características también irá evolucionando en el tiempo, en función, por ejemplo, del tamaño del grupo familiar y la estructura de edades de los miembros del mismo. Así, es diferente la "estructura de consumo mínima", definida ésta en términos de características cuando el grupo familiar tiene niños menores de un año, al caso en que éstos sean adolescentes. Luego, independientemente de la evolución de las "demandas mínimas por características de los padres", es posible inferir un movimiento en la estructura de demandas mínimas de

¹⁷ Al respecto, véase K. Lancaster "A New Approach to Consumer Theory" *J.P.E.* vol. 74, 1966.

ciertos atributos por parte del grupo familiar, por el simple hecho de que los hijos van creciendo, lo que a nivel agregado implica establecer un vínculo entre el conjunto de necesidades y la forma de la pirámide poblacional.

En consecuencia, en el establecimiento de una canasta de consumo de bienes que provea de una cierta combinación de características, que en el Gráfico N° 1, por ejemplo: $C_{\min} = a_1 X_1 + a_2 X_2$, de modo que $Y_{\min} = a_1 X_1 P_1 + a_2 X_2 P_2$, es necesario tener en cuenta que la "fórmula" para acceder al punto puede ir cambiando, lo que también puede suceder con dicho punto.

De este modo, a pesar de los innegables méritos que tiene la construcción de determinados niveles de consumo mínimo del grupo familiar, es necesario tener presente que la eficacia de este método es limitada y corresponde reconocer sus problemas. Así, en el plano estrictamente teórico, esta metodología debería reconocer la naturaleza dinámica de la canasta mínima, como también la incidencia de elementos de tipo local o regional sobre la misma. Dentro de la primera categoría de elementos, corresponde incorporar el tamaño de la familia, las alternativas de sustitución entre bienes que producen un mismo resultado en atributos, como los más importantes. En la segunda categoría, cabe incorporar la influencia del clima, geografía, etc., en la confección de la canasta.

Si en alguna medida se logra resolver el problema de elaborar una canasta de consumo mínima adecuada,¹⁸ el paso siguiente consiste en contrastar esta magnitud con la posibilidad de que los diferentes grupos de la población accedan a ésta. Habitualmente lo que aquí se realiza es comparar el nivel de esta canasta con los ingresos que reportan -de alguna fuente que se considere adecuada para este propósito- los diferentes segmentos de la comunidad. Sin embargo, nuevamente aparece el problema metodológico planteado en la sección 2 con respecto a las exigencias estadísticas que plantea el estudio de la pobreza. En efecto, la caracterización de la pobreza requiere contar con estadísticas adecuadas *acerca del nivel efectivo de consumo, o en su defecto de ingreso*, de los diferentes sectores de la comunidad. En esta tarea es necesario tener en cuenta que una buena parte de las mediciones de ingreso que habi-

¹⁸ Una interesante alternativa a este método consiste en evaluar la evolución del porcentaje de pobreza en el tiempo sobre la base de más de una canasta de consumo, de manera de atenuar los riesgos que provoca trabajar solamente con una cierta estructura de consumo. Una discusión formal sobre este tema se encuentra en A. B. Atkinson "In the measurement of Poverty" *Econometrica* July, 1987.

tualmente se utilizan provienen de encuestas realizadas para medir la distribución del ingreso, por lo que presentan el problema antes mencionado. Además, una correcta medición del *nivel de ingreso efectivo* de los agentes requiere incorporar los bienes y servicios que *efectivamente* reciben los individuos de parte del gobierno. De este modo, el "ingreso percibido" (y^*) por los agentes contendrá un elemento "autónomo" (y), más la provisión de bienes que entrega el gobierno (ϕg).

$$(1) y^* = y + \phi g$$

Al evaluar la ecuación (1) a nivel de los diferentes deciles de ingreso es posible apreciar tanto el verdadero contenido social que tiene la política fiscal (cuánto es el nivel de "g" que está dirigido a los grupos con menor ingreso autónomo) como también cuán eficiente es esta política en llegar a los grupos objetivos (tamaño de ϕ). De este modo, una política puede tener un alto contenido social -por ejemplo, asignarse preferentemente recursos para la alimentación de los grupos más pobres, como desayunos escolares-, pero que, por razones de eficiencia, el porcentaje de éstos que efectivamente llega a los grupos objetivos sea relativamente bajo.

En consecuencia, para conseguir una adecuada medición de nivel de pobreza que existe en la economía es necesario aproximar el nivel de consumo que efectivamente tienen los individuos a través de una estimación del ingreso percibido, el que conjuntamente con el autoconsumo (\bar{c}) definen un cierto nivel de consumo efectivo (c^*), como se indica en la ecuación (2).

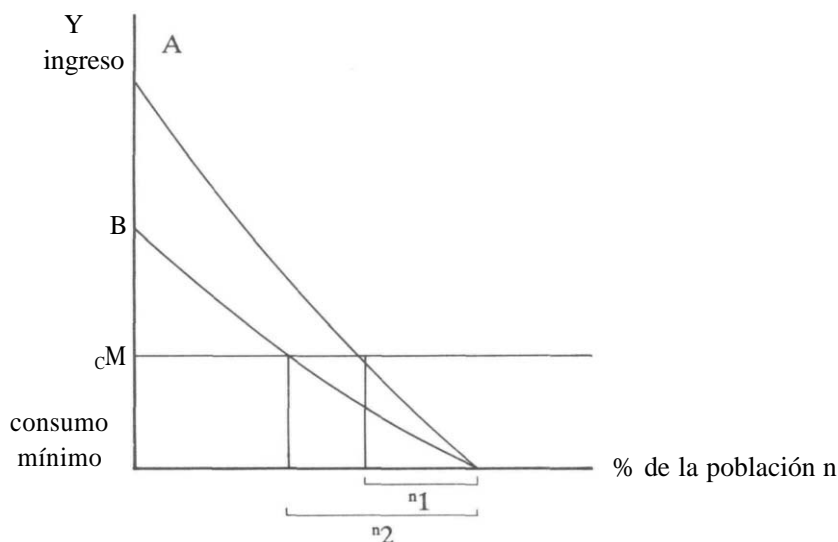
$$(2) c^* = y^* + \bar{c}$$

En la medida en que se admita como válido el razonamiento anterior, es posible conjeturar que una medición del nivel de pobreza que no incorpore adecuadamente la influencia de la política social y el autoconsumo promoverá sesgos de importancia en este cómputo. Un ejemplo ilustrativo al respecto es el caso en el que la economía atraviesa por un ciclo recesivo, con un elevado nivel de desocupación, lo que se traduce en un bajo ingreso autónomo "y". Sin embargo, si la política social es altamente eficaz en términos de concentrar adecuadamente sus esfuerzos en los grupos más pobres y consigue atenuar de un modo efectivo el impacto del ciclo adverso, entonces es razonable esperar que el nivel de consumo efectivo de los agentes no se afecte grandemente, lo que en el límite llevaría a concluir que el nivel de pobreza en la economía no ha cambiado. Ello, no obstante que

una medición de este porcentaje, que se sustente en el ingreso autónomo, reflejará un incremento en el nivel de pobreza para una misma canasta.

La idea anterior se ilustra en forma más precisa en el Gráfico N° 2. En él se describen el nivel de ingreso y el porcentaje de la población que tiene acceso a determinados niveles del mismo.

Gráfico N° 2



"1 = porcentaje de la población en pobreza en estado 1.

"2 = porcentaje de la población en pobreza en estado 2.

Supongamos que a partir de una situación de ingresos definida por la curva A A tiene lugar un ciclo recesivo, el que origina una pérdida de ingresos de ε % a todos los miembros de la comunidad. En este caso, es incuestionable que una conducta pasiva de la autoridad económica provocará un aumento en el nivel de pobreza desde un n_1 % de la población a un n_2 %. Sin embargo, supongamos que se lleva adelante una política social eficiente, de manera que se consigue elevar la transferencia efectiva a cada persona que se encuentre bajo la línea de pobreza en un porcentaje igual a un ε % de su ingreso, de modo que:

$$d\phi .g + \phi .dg = \varepsilon .y$$

$$\forall C_i < C_{\min}$$

En este caso, el porcentaje de la población en pobreza se mantiene constante respecto de la situación original, no obstante que las mediciones basadas en el criterio de ingreso autónomo reportan un aumento de la pobreza. El sesgo que comete esta medición como porcentaje del consumo mínimo, cualquiera sea la forma en que éste se encuentra definido, es igual

$$S_1 = \frac{d\phi.g + \phi.dg}{_cM}$$

Mientras que el sesgo en la medición del porcentaje de pobreza es:

$$S_2 = \frac{n_2 - n_1}{n}$$

5. El Marco Macroeconómico: Chile 1970-1987

Durante los últimos veinte años el desempeño de la economía chilena se ha visto afectado por diversos factores, tanto de índole exógena a la misma -importantes fluctuaciones en el nivel de los términos de intercambio y las tasas de interés internacionales- como de origen endógeno, derivados de modificaciones en la estructura económico-institucional. Ciertamente, la profundidad de estos fenómenos ha incidido de modo determinante en la evolución del sistema económico y sus resultados. Sin embargo, la compleja interrelación existente entre las perturbaciones exógenas, los cambios institucionales y las reacciones de la política económica frente a ambos tipos de situaciones, hacen difícil establecer causalidades entre determinados resultados específicos y su eventual origen.

En el caso de la situación social que prevalece en la economía, el problema es similar, por cuanto resulta complejo aislar relaciones causa-efecto, por ejemplo, entre las decisiones de política económica y el nivel de pobreza, si no se toma debida cuenta del impacto que tienen los cambios en el entorno externo sobre el nivel de ingresos de la economía. Además, es necesario insistir en lo señalado anteriormente respecto de la lenta maduración que parece caracterizar los procesos de cambio en los indicadores sociales, en la medida en que la trayectoria de tendencia de los mismos se encuentra vinculada con el nivel y composición del capital

humano de la economía, más que con el nivel de una "variable estado" como el nivel de producto que se alcance en un momento del tiempo.

Lo anterior no implica desconocer la influencia de los ciclos económicos sobre la pobreza y la distribución del ingreso, por cuanto, de hecho, la incidencia sobre estas variables existe, en particular, porque usualmente se mide el ingreso observado y no un indicador del ingreso permanente para determinar el porcentaje de la población en condiciones de pobreza.

Como se mencionó, una adecuada evaluación de la forma en que ha evolucionado la situación social en Chile durante la presente década requiere identificar la influencia de los factores exógenos al manejo económico interno, evaluar la eficiencia de éste y, en particular, en lo relativo a política social. En la siguiente subsección se realiza un breve recuento de los principales desarrollos acaecidos en la economía chilena durante los últimos veinte años, poniéndose especial énfasis en aquellos eventos que aparecen más estrechamente asociados a la situación de pobreza y distribución del ingreso posteriormente resultantes.

5.1 El Entorno Macroeconómico

Con la elección del gobierno socialista de Salvador Allende en 1970 se acentuaron las tendencias hacia una mayor intervención estatal en la economía, las que, con mayor o menor intensidad, se habían venido observando desde la Gran Depresión de los años 30. La estrategia económica del nuevo gobierno tenía dentro de sus objetivos el logro de una redistribución del ingreso desde los capitalistas hacia los trabajadores,¹⁹ proyectándose, de este modo, una reducción en los niveles de pobreza.

Como resultado de una percepción "keynesiana-ingenua" de la economía, en la que se estimaba que la existencia de algún grado de capacidad instalada disponible representaba un desaprovechamiento de recursos, el que era susceptible de ser aprovechado por la política económica, en 1971 se expandió fuertemente el gasto público y la cantidad de dinero. Paralelamente, se acentuó el control de precios que hasta entonces prevalecía, en tanto que se acrecentaban las distorsiones cambiarias y restricciones al comercio exterior con el objeto de atenuar el impacto sobre la balanza de pagos de la política de demanda agregada en

¹⁹Odeplan, *Resumen del Plan de la Economía Nacional 1971 - 76*, Santiago, 1971.

implementación. Los resultados conseguidos por esta agresiva política económica fueron ciertamente espectaculares en 1971 -y también más tarde, aunque en otro sentido-, por cuanto el PGB creció en un 9,0% ese año, la tasa de desempleo se redujo a un 3,3%, los salarios reales crecieron en un 17,0%, todo lo cual hizo posible un aumento en la participación del trabajo en el Ingreso Nacional, desde un 52,3% en 1970 -nivel que ya era superior en 3,9 puntos porcentuales al promedio de la década del 60- a un 61,7%.²⁰ A primera vista, los cambios promovidos por la política económica eran altamente positivos en términos de los objetivos que esta misma se había propuesto.

Al mismo tiempo que comenzaron a manifestarse los efectos de los desequilibrios macroeconómicos provocados por la mencionada estrategia -aumentos en la inflación, proliferación de los mercados negros, agotamiento de las reservas internacionales, parecieron agudizarse las presiones dirigidas a promover una redistribución de la propiedad. De este modo, bajo intervención directa ("toma"), y estatización por medio de la "vía administrativa" de empresas y propiedades agrícolas, se provocó un severo cambio en la estructura de propiedad del capital de la economía. En el plano de los incentivos de los agentes, lo ocurrido significaba un claro vuelco desde la inversión la que en estas circunstancias resultaba particularmente riesgosa y poco rentable hacia la especulación, todo lo cual debía repercutir en un futuro próximo en contra de la participación del trabajo y a favor del capital.²¹

El cambio de gobierno ocurrido a mediados de 1973 significó un giro violento en la orientación de la política económica, debiendo ocuparse

²⁰ No obstante el hecho de que el estado de la distribución funcional del ingreso no describe lo que realmente ocurre con la distribución personal, ni tampoco con el nivel de pobreza prevaleciente, sus variaciones reflejan, de algún modo, el grado de agresividad con que la política económica alentó una modificación en las remuneraciones relativas de los factores. Ciertamente, este juicio debe ser calificado por el hecho de que lo que aquí se denomina ingresos del capital no necesariamente responde a la concepción típica de retornos sobre la inversión, puesto que aquí también se incorporan trabajadores por cuenta propia de muy bajo nivel de ingreso, los que por el tipo de función que realizan son calificados como "capitalistas".

²¹ La creciente descapitalización de la economía que involucraba esta estrategia, conjuntamente con el mayor riesgo para la actividad empresarial que representaban las también crecientes presiones sindicales y confiscaciones, hacían razonable esperar que una recuperación de la actividad económica exigiría de un mayor nivel de inversión y de un mayor premio para los empresarios que estuvieran dispuestos a asumirla.

ésta en el corto plazo, como objetivo prioritario, del restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos. La magnitud de los desequilibrios subyacentes queda de manifiesto al comprobarse que la inflación en 1973 era superior al 500%; el déficit del sector público superaba el 25% del PGB, mientras que las reservas internacionales habían llegado a un nivel crítico.

Lo que se insinuaba como una política de estabilización relativamente conservadora, se transformó en una de *shock* en 1975, como consecuencia de la severa caída en los términos de intercambio, ocurrida luego de la crisis del petróleo, que fue superior al 40% en ese año. La violenta caída en la demanda agregada requerida por el programa de estabilización y ajuste tuvo una de sus manifestaciones en la elevación de la tasa de desempleo y la caída de los salarios reales. Así, la tasa de desocupación alcanzó a un 14,9% en 1975, en tanto que los salarios reales cayeron en un 2,7% respecto de 1974 y 34,3% en relación a 1970.

Un aspecto importante de considerar en la posterior evaluación del desempleo, y su impacto en los indicadores sociales fue la ejecución de un programa de ajuste fiscal que llevó a reducir fuertemente, ya sea a través del despido o del retiro voluntario,²² la dotación de empleados públicos. Ello debido al alto grado de especificidad del capital humano de estos trabajadores, lo que los convertía en recursos difíciles de ser reasignados dentro de la economía, al menos sin ajustes importantes en la estructura de salarios. Con relación a este punto, es interesante hacer presente que a partir de la década del 60 se había acentuado el crecimiento del empleo en el sector público. Así, de acuerdo a estimaciones de Echeverría (1985),²³ citadas en un reciente estudio de Uthoff y Pollack,²⁴ el empleo público aumentó a una tasa promedio anual de 7,0% entre 1964 y 1973. Este crecimiento, más que reflejar un aumento verdadero en la capacidad de la economía de generar ocupaciones productivas, parece evidenciar lo contrario, en particular considerando que el PGB creció a una tasa promedio

²² Cabe recordar que un mecanismo utilizado para reducir el tamaño de ocupados en el sector público fue la flexibilización de las condiciones necesarias para jubilar, lo que estimuló a numerosas personas a hacer uso de este beneficio para ingresar a una búsqueda activa de empleo.

²³ R. Echeverría *Empleo Público en América Latina*. Serie de Investigación sobre Empleo N° 26, PREALC.

²⁴ M. Pollack y A. Uthoff "Pobreza y Mercado de Trabajo en el Gran Santiago 1969-1985" Encuentro Anual de Economistas 1986.

de 2,5% durante el período mencionado, mientras que la inversión real no creció entre ambos años.²⁵ La expansión de las actividades del gobierno en la economía, las que llevaron también a crecientes necesidades de financiamiento del mismo, promovió una estructura de ocupación altamente inestable en la medida en que la productividad de los servicios provistos por el gobierno parece haber observado un rendimiento inferior a la tasa de crecimiento del PGB.²⁶

En un plano teórico, es ciertamente posible conjeturar alguna fórmula de ajuste del nivel de gasto interno que hubiese permitido una gradual reasignación de los empleados públicos y de los trabajadores añadidos a las empresas durante el período de intervención o "toma". Sin embargo, el cuadro externo marcadamente adverso, junto con la imperiosa necesidad de "golpear" las expectativas inflacionarias de manera de conseguir una caída sostenida en la tasa de inflación, no dejaban demasiado espacio para la puesta en marcha de estrategias de tipo gradualista.

No obstante la severidad del programa de ajuste implementado, la economía chilena observó a partir de 1977 un crecimiento en sus niveles de actividad, salarios reales y empleo. Ello a pesar de que la mantención de una política de reajustes salariales sobre la inflación pasada conjuntamente con elevadas tasas reales de interés conspiraron contra una recuperación más rápida en el empleo productivo.²⁷

Como se indicó anteriormente, la descapitalización experimentada por diversos sectores productivos durante el gobierno de la Unidad Popular, y "probablemente" en la agricultura desde antes, promovió fuertes

²⁵ Cuando se considera el crecimiento de la inversión es necesario tener también en mente la rentabilidad de la misma. Ello por cuanto es poco razonable esperar que ésta no hubiese estado significativamente influida por las numerosas distorsiones y regulaciones a la actividad económica entonces prevalecientes. Sobre la calidad de las inversiones realizadas en este período, véase D. Wisecarver "¿Qué pasó con la Economía Chilena?". *Estudios Públicos* 11 (Invierno 1983).

²⁶ Las crecientes necesidades de financiamiento del sector público, manifestadas en una tasa de inflación también en aumento, a pesar de los numerosos controles de precios prevalecientes, dejaban en evidencia un desequilibrio que requeriría ser corregido en algún momento, lo que necesariamente atravesaba por una disminución de los gastos del gobierno y, en consecuencia, en el personal ocupado en las reparticiones públicas.

²⁷ Sobre este tema, véase F. Rosende "Una Interpretación del Desempleo en Chile". *Documento de Trabajo*, 89, CEP, 1987.

rentas en beneficio del escaso capital disponible en la economía luego de la liberalización de precios, lo que significaba que la distribución del ingreso debía modificarse en beneficio de este grupo, dada la situación expuesta. En consecuencia, es necesario destacar que en este resultado no sólo influyó lo ocurrido como producto del programa de adecuación en el gasto, sino que también la situación en que se encontraba la economía al inicio de este programa de ajuste y liberalización.

En otro plano, es indiscutible que la ejecución de un programa de apertura al comercio exterior, conjuntamente con una liberalización interna de los mercados, estimuló un cambio en la estructura de demanda, lo que por cierto debía manifestarse en una modificación en las tasas de retorno relativas del capital humano. Este efecto, el cual no parece a priori cuestionable, si estas modificaciones en la rentabilidad relativa de los diferentes sectores y tipos de capital humano iban a constituir el factor dinámico dentro de la economía, junto con ser acompañado por aumentos en el índice general de remuneraciones, también fue unido a la mantención de una elevada tasa de desempleo.

Se ha tendido a otorgar una connotación negativa a los cambios en las rentabilidades relativas de los distintos tipos de capital físico y humano, no obstante que en la práctica éste parecía ser un resultado predecible y también deseable dentro del proceso de transformación que se inducía, similarmente a lo predicho por la curva "J" de Kuznets.²⁸ Como se señaló, desafortunadamente este proceso de reacomodación de precios y rentabilidades relativas fue acompañado por una severa pérdida de ingresos para la economía, como resultado del *shock* de los términos de intercambio antes mencionado.

Durante este período de crecimiento de la economía (1976-1981), la política fiscal orientó sus esfuerzos hacia una mayor gestión social, dejándose en manos del sector privado aquellas actividades en las que su labor fuese más eficiente que la del gobierno, consecuentemente con el principio de subsidiariedad. Similarmente, se implementó una nueva legislación laboral, la que tenía como uno de sus propósitos básicos flexibilizar las negociaciones laborales y situar éstas a nivel de las empresas

²⁸ Como se indicó anteriormente, en la medida en que estas mayores rentas obtenidas por determinados factores productivos no hubieran sido el resultado de regulaciones al mercado, sino que de la coyuntura, era razonable esperar que su misma existencia estimulara una mayor inversión en capital humano y físico, de modo de eliminar estas rentas.

y no de un agregado heterogéneo como sucedía anteriormente, donde las negociaciones de salarios se realizaban entre una central obrera -con clara inspiración política- y el gobierno, quedando de lado los empresarios, quienes, finalmente, debían solventar estos acuerdos. Desde luego, una mayor flexibilización en el mercado laboral era un prerequisite básico para conseguir un mejoramiento estable en los niveles de ingreso y empleo de los grupos más pobres, especialmente si no parecía viable con la estabilidad macroeconómica continuar aumentando el empleo público a tasas anuales del orden de 7%, como había ocurrido anteriormente. Sin embargo, la promulgación de una regla de indexación automática de salarios, junto con estos cambios en la legislación laboral, impidieron que se verificara un aumento más acelerado en el empleo, al mismo tiempo que planteaba una seria amenaza a la estabilidad del mismo frente a eventuales *shocks* de origen real.

El papel de la política salarial durante todo este proceso de estabilización y crecimiento no puede ignorarse, por su incidencia sobre el nivel de contratación y, en consecuencia, de los ingresos de los desempleados. Probablemente en los comienzos del programa de ajuste la fórmula de reajustar los salarios sobre la base de la inflación pasada impidió que los ocupados experimentaran una caída importante en sus ingresos, la que parecía inherente a una etapa postcrisis, con baja inversión y ahorro. Sin embargo, en un mediano plazo ésta significó postergar una caída importante en el desempleo, como consecuencia de la rigidez introducida en el movimiento de precios relativos por esta restricción.

Otra reforma de importancia introducida durante el período de referencia fue el cambio en el sistema previsional, desde un sistema de reparto a uno de capitalización individual. Con esta reforma se pretendía mejorar la eficiencia en el uso de este ahorro, incrementar el grado de certidumbre de los trabajadores con respecto al ingreso que recibirían en su etapa de retiro, homogeneizar los tratamientos previsionales entre los distintos sectores, de manera de evitar la proliferación de privilegios amparados por el gobierno, y elevar el nivel de ingreso de los pensionados.

Más allá de toda discusión relativa a las virtudes y defectos del nuevo sistema, es interesante hacer presente que la situación de ingresos de los pensionados del antiguo sistema planteaba serios problemas relativos a la capacidad de éstos de sostener sus niveles de consumo en el tiempo. Al respecto, es interesante mencionar que ya a comienzos de la década pasada algunos economistas, con un pensamiento afín a la política económica que se había implementado en gran parte en la década del sesenta, manifestaban sus aprensiones respecto del impacto social y distributivo del sistema

previsional vigente.²⁹ Adicionalmente, se planteaba la inquietud por el impacto adverso que tendría sobre el nivel de empleo el encarecimiento en el costo de la mano de obra provocado por el sistema de cotizaciones entonces vigente: "..., aunque el problema es mucho más complejo, no está de más recordar el efecto negativo sobre el empleo que tiene el actual sistema de cotizaciones previsionales. Tiende a encarecer el costo de un nuevo trabajador contratado, por encima del salario que se paga. El efecto es que incentiva el uso de técnicas de producción más mecanizadas, dificultando el aumento de la ocupación y contribuyendo, por lo tanto, a la cesantía".³⁰

Durante el período 1976-1981, el que corresponde a una fase expansiva de la economía, se observó una tasa de desempleo persistentemente elevada, aunque declinante; el nivel de salarios reales creció sostenidamente, en tanto que la participación relativa del trabajo en el ingreso geográfico alcanzó un promedio de 51% versus un 48,4% observado en la década del 60.

Naturalmente, una visión más completa del impacto del ciclo económico sobre el nivel de ingreso y consumo de los grupos más pobres requiere considerar la influencia de la política social como elemento amortiguador del *shock* adverso provocado por la caída de los términos de intercambio ocurrida en 1975. Luego, en el análisis de la situación social prevaleciente en Chile durante el período de referencia, es necesario aislar la influencia de una perturbación exógena, como fue la caída de los términos de intercambio, la que llevó a que éstos registraran entre 1976 - 1981 un nivel inferior en un 50,6% al prevaleciente en 1970, y el estado en que encontraba la economía al comienzo del proceso de estabilización, el que configuraba un cuadro en donde parecía inevitable un posterior deterioro en el ingreso relativo de los trabajadores y un aumento en el retorno sobre el capital. Finalmente, en el plano más directamente vinculado con la política económica entonces vigente, es necesario señalar la influencia de la liberalización al comercio exterior, de la política de remuneraciones prevaleciente y de la política social implementada durante este período. Sin una adecuada identificación de la influencia de los

²⁹ Por ejemplo, véase A. Foxley y O. Muñoz "Redistribución del Ingreso, Crecimiento Económico y Estructura Social: El Caso Chileno" Documento N° 27, *Estudios de Planificación*, Cieplan, mayo 1973.

³⁰ Foxley y Muñoz, *op. cit.*, p. 37.

diferentes factores intervinientes, es fácil arribar a conclusiones erróneas en cuanto a cuáles han sido los factores causantes de los movimientos que pudieran haber tenido lugar en la situación social.

Con respecto a la influencia de la apertura al comercio exterior, son diversos los planteamientos que se han realizado, responsabilizando a ésta del aumento en la tasa de desempleo y de un eventual deterioro en la distribución del ingreso.³¹ Sin embargo, en general se ignora en el desarrollo de esta hipótesis la influencia del deterioro en el escenario externo. Por otra parte, tampoco se hace mención al hecho de que con los niveles y estructura de protección imperantes hasta el inicio del proceso de liberalización del comercio exterior, se estimulaba una distribución regresiva del ingreso, favoreciéndose a aquellos grupos con mayor capacidad de presión sobre los reguladores. Tampoco se considera el hecho de que estudios disponibles acerca de la incidencia de la estructura y nivel de protección existentes en el período previo a la reforma arancelaria indican que ésta provocó un sesgo en contra del trabajo.³² Adicionalmente, no se ha señalado la existencia de una relación, teóricamente clara, entre un mayor grado de diversificación en el comercio exterior y una mayor estabilidad en los ingresos de la comunidad, aspecto que resulta particularmente trascendente para los grupos de más bajos ingresos, los que tienen menores posibilidades de proteger sus niveles de consumo frente a fluctuaciones en el ingreso.

El proceso de liberalización de la economía y la apertura al comercio internacional, registrados a partir de mediados de la década pasada, significaron un profundo cambio en la estructura de precios relativos prevaleciente, como también en la cantidad y calidad de los bienes disponibles para ser consumidos por la población. Así, junto con el estímulo que significaba la competencia externa para los productos locales, los consumidores pudieron acceder a nuevos bienes y formas más sofisticadas de consumo, siendo particularmente notable el incremento observado en el consumo de bienes durables (Véase Cuadro N° 2). Este cambio en las posibilidades y tipo de consumo es un elemento que no puede ser ignorado en la evaluación de los resultados sociales del período, por cuanto es

³¹ Por ejemplo, véase P. Meller "Análisis del Problema de la Elevada Tasa de Desocupación Chilena". *Colección Estudios Cieplan* N° 14, 1984.

³² Por ejemplo, véase V. Corbo y P. Meller "Estrategias de Comercio Exterior y su Impacto sobre el Empleo: Chile en la Década del 60". *Estudios de Economía* 13, primer semestre 1979.

incuestionable que la calidad del consumo promedio es un aspecto importante dentro de la evaluación del nivel de vida de la población.

El crecimiento del PGB registrado durante el período de expansión de la economía entre 1976 y 1981 -el que gradualmente parecía ir eliminando el problema del desempleo- se detuvo bruscamente en 1982.³³ Ello, como resultado de una nueva reducción en los términos de intercambio,³⁴ esta vez en un 21%, conjuntamente con una brusca elevación de las tasas de interés reales prevalecientes en los mercados externos. Como consecuencia de esta caída, los términos de intercambio alcanzaron en 1982 un nivel correspondiente a un 33,5% del nivel observado en 1970.

El deterioro en el escenario externo significó un severo golpe sobre el funcionamiento de la economía. En particular, dado que el fuerte crecimiento observado entre 1977 y 1981 parece haber estimulado una expectativa de ingreso permanente más alto en la comunidad. Ello a juzgar por el comportamiento seguido por el precio de los bienes durables y el valor de las acciones de las empresas durante ese período.

La necesidad de realizar un enérgico programa de ajuste en el nivel de gasto de la economía, dada la imposibilidad de sostener un déficit en cuenta corriente como el observado en 1981, que alcanzó a aproximadamente un 120% de las exportaciones de bienes, llevó a una sostenida devaluación real del peso, una disminución de los salarios reales y una caída del PGB que alcanzó a un 14,3% en 1982. En este período recesivo la tasa de desempleo se elevó a cerca de un 20% en 1983, mientras que el total de personas adscritas a los programa de empleo de emergencia del gobierno alcanzó a aproximadamente 500 mil. Paralelamente, no es posible ignorar que el valor del capital de la economía experimentó una brusca caída, una de cuyas manifestaciones fue la reducción exhibida por el índice de precios de las acciones, el que en 1982 registraba un nivel inferior en un 21,1% al prevaleciente en 1981, y en 1983 era inferior en un 36,6%. Detrás de la caída en el valor de las acciones, se evidenciaban las significativas pérdidas patrimoniales que había representado esta recesión para los dueños de

³³ En 1982 el PGB observó una caída de 14,3%, mientras que el nivel de ocupación se redujo en aproximadamente un 11% entre septiembre de este año e igual mes del año anterior.

³⁴ La explicitación del *shock* de términos de intercambio que afectó a la economía chilena no implica desconocer la influencia de otros factores dentro del proceso recesivo; sin embargo, es importante para el análisis precisar la magnitud del impacto exógeno que enfrentó la economía chilena.

empresas y bancos. Así, es necesario recordar que el colapso de los principales bancos privados a raíz de la crisis financiera ocurrida en 1983 significó una importante reasignación del capital de la economía desde los grupos económicos que anteriormente controlaban los bancos y también las empresas asociadas hacia el Estado. Aun cuando es indiscutible el hecho de que el gobierno estaba asumiendo el control de negocios en dificultades, tampoco se puede desconocer que esta situación fue originada por la pérdida de riqueza que produjo la recesión para los dueños de estas empresas. Luego, una apropiada medición de la distribución del ingreso, en especial de la riqueza, debería haber capturado algún efecto del ciclo recesivo sobre la riqueza e ingreso de los dueños del capital. Lo anterior no implica postular que el efecto del ciclo recesivo haya sido más importante para los grupos de más alto ingreso, ni tampoco lo contrario. Lo que se plantea es la necesidad de ubicar el análisis de la situación social de la economía sobre variables que verdaderamente reflejen el interés de la comunidad por la suerte de los más pobres, debido a los problemas que plantea la utilización de indicadores, tales como los coeficientes de distribución del ingreso. Más aún, existe la posibilidad de que una correcta medición del impacto distributivo de la recesión de 1982-1983 pudiera llevar a concluir que éste fue progresivo, promoviendo, en consecuencia, una mayor igualdad en la distribución del ingreso. Sin embargo, este resultado no parece demasiado relevante si el porcentaje de caída en el ingreso de las familias significó aumentar el de la población que vivía en condiciones de pobreza.

Entre 1982 y 1987 la economía chilena ha realizado un importante esfuerzo de ajuste para armonizar sus niveles de gastos con las posibilidades de financiamiento disponibles en el mediano plazo para el mismo. Esta opción ha significado desechar el logro de crecimiento más rápido en los períodos en donde se aprecian mayores holguras, al percibirse un grado importante de inestabilidad en el escenario externo dentro del cual éstas se insertan. Por otro lado, se ha procurado canalizar una parte sustantiva de los mayores recursos que ha ido generando la economía durante este período de recuperación y también de las eventuales ganancias derivadas de un mejoramiento en los términos de intercambio, para elevar los niveles de inversión. Ello, dada la estrecha asociación que existe entre la capacidad de crecer y generar ocupaciones estables, por un lado, y la tasa de inversión, por el otro.

Como resultado de la estrategia seguida para llevar a cabo el ajuste de la economía, se ha privilegiado el crecimiento del empleo productivo, lo que ha llevado a no interferir con el movimiento salarial resultante de las negociaciones que sostengan empresarios y trabajadores en las empresas.

Paralelamente, la política de gasto público ha procurado centrarse básicamente en los grupos de más bajos ingresos. Así, entre 1983 y 1987³⁵ el empleo productivo total ha crecido a una tasa promedio anual de 9,4%, mientras que a fines de 1987 la tasa de desempleo a nivel nacional llegó a 7,9%, lo que refleja de manera elocuente la capacidad de respuesta de la economía ante una política económica que provee de señales estables y predecibles.

5.2 La Política Social

Como se indicó anteriormente, el estudio de la situación social prevaleciente en una cierta economía en un momento determinado plantea serias dificultades de tipo metodológico. Sin embargo, al margen de la relevancia de éstas, es necesario tomar debida cuenta de la labor que realiza el gobierno a través de la política social, con objeto de amortiguar el impacto de las fluctuaciones económicas sobre el consumo de los grupos más pobres. Ignorar la existencia de un suministro de bienes y servicios por parte de las diferentes reparticiones públicas en el análisis del efecto del ciclo en el consumo de la población constituye, ciertamente, un serio error, el cual puede llevar a sesgos de importancia en la cuantificación del porcentaje de pobreza existente en la economía, o bien de la distribución del ingreso. Más aún, es razonable esperar que el sesgo que se introduce sea directamente proporcional al grado de eficiencia de la política social, de manera que la no inclusión del suministro de bienes y servicios a los más pobres dentro de un ciclo recesivo casi necesariamente lleva a concluir que la situación de este grupo ha empeorado.

El impacto inmediato de la política social no es fácil de evaluar, debido a los numerosos factores -tanto internos como externos- que han afectado durante las últimas dos décadas el nivel de ingresos de la comunidad.

La impresión de que la política de gastos prevaleciente hasta mediados de la década pasada habría promovido una importante transferencia de recursos hacia los sectores con mayor capacidad de presión política y no necesariamente sobre los grupos más pobres, llevó a la conclusión de que la eficiencia de la política social en términos de los resultados que lograra no tenía que ir acompañada de aumentos en el volumen de recursos disponibles para este fin, al menos en una primera etapa. Sin embargo,

³⁵ Se utilizan los datos de la encuesta de ocupación nacional que realiza el Departamento de Economía de la U. de Chile, entre septiembre de cada año.

quedaba pendiente una compleja tarea de reorientación del gasto hacia los grupos objetivo de la política.

Un aspecto importante dentro del diseño de la política social ha sido el propósito deliberado de las autoridades de no crear incentivos contrarios al trabajo, y la superación de la pobreza, como provocaría, por ejemplo, el otorgamiento de un simple subsidio de cesantía. Por el contrario, no obstante las naturales reasignaciones en las prioridades de la política social que produce un elevado nivel de desempleo, la orientación de mediano plazo de esta política consiste en actuar sobre los determinantes últimos de la pobreza, los que se asocian, principalmente, con la nutrición y enseñanza de los sectores más pobres.

Conviene recordar que en el contexto de un ciclo recesivo, caracterizado por una fuerte restricción de financiamiento del gasto interno, el costo de oportunidad de los recursos públicos que se retiran de la política social es extraordinariamente elevado. Por otra parte, tampoco puede ignorarse que la autoridad enfrenta un importante *trade-off* en el diseño de la política social, en la medida en que el uso de recursos para atenuar el impacto adverso de la coyuntura puede representar un retroceso o menor progreso en el logro de mejores niveles de vida de los sectores más pobres en el futuro. En este sentido, resulta razonable postular que en el diseño de la política social existe el problema económico habitual relativo a la determinación de la estructura óptima de gastos corrientes y gasto de capital, dadas la coyuntura por la que atraviesa la economía y las condiciones que, se estima, prevalecerán en el futuro.

En el análisis de los resultados de la política social, un aspecto de enorme importancia es el relativo a la determinación del porcentaje del gasto que efectivamente llega a los sectores más pobres. Para poder responder a esta inquietud es necesario contar con una encuesta familiar que capture el impacto de los subsidios estatales sobre el consumo de los más pobres. Con este fin se utilizó la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN), realizada en 1985 por la Universidad de Chile y Odeplan. Esta encuesta fue diseñada, precisamente, con el objeto de cuantificar el impacto de la política social sobre los más pobres, lo que llevó a encuestar cerca de 20.000 hogares en todo el país. De acuerdo con la metodología aplicada, se consideraron todos aquellos programas sociales que alcanzaron a un número de personas superior o igual a 50.000, lo que permitió obtener información acerca de un 95% del gasto social.

Para evaluar la incidencia distributiva de los diferentes programas sociales se procedió previamente a clasificar los hogares de acuerdo con su ingreso autónomo, definido éste como el ingreso total percibido por el hogar menos los subsidios monetarios e incluidas las pensiones generales.

Para evaluar los diferentes programas sociales³⁶ se determinó la magnitud de los bienes y servicios que los individuos encuestados declaraban recibir de estos programas, contrastándose este monto con la cifra que aparecía como gasto en cada uno de los programas sociales.

Al examinar la eficiencia distributiva de los diferentes programas, sobre la base de la magnitud de recursos que efectivamente recibían los tres deciles más pobres, fue posible concluir que un número importante de los programas sociales tenía un carácter redistributivo, aun cuando también quedaba un cierto margen no despreciable de reasignación disponible de recursos en otros programas con un menor grado de efectividad. Así, del análisis de la eficiencia distributiva de los programas se infiere que el gasto total en subsidios monetarios es progresivo, alcanzando casi al 50% de éste a los primeros tres deciles de hogares, el POJH (73,2%), el PEM (71,7%), el subsidio de cesantía (62,3%), el subsidio único familiar (67,3%), el programa de alimentación escolar (60,7%), y el programa de textos escolares (51,2%).

Sin embargo, otros programas tienen un reducido nivel de eficiencia distributiva, a saber: la asignación familiar (30,1%), gasto en Educación preescolar (45%), Educación Media Científico-Humanista (36,6%), Educación Media Técnico-Profesional (37,2%), Educación de Adultos (36,0%), Educación Superior (11,1%), aporte fiscal a las Universidades (9,9%), crédito fiscal universitario (17,6%), gasto total valorado de los subsidios de vivienda (35,9%), Subsidio Habitacional Tradicional (27,9%), Subsidio Corvi (32%), Sinap (7,1%), Ley Pereira (11,6%) y DFL 2 (27,1%).

Al evaluar el impacto distributivo de los diferentes programas, es importante ser cauteloso con el procedimiento que se utiliza en este propósito. En efecto, si se examina la eficiencia distributiva de cada uno de estos programas mediante la modificación que provoca en el coeficiente de Gini, al añadir al ingreso autónomo el valor de los recursos suministrados por cada uno de estos programas, se llega a la contradicción de que programas claramente más ineficientes en términos distributivos, como es el caso del gasto en educación, son calificados como más efectivos -por ejemplo el gasto en salud, el que es claramente más progresivo a la luz del criterio usado en el párrafo anterior- debido a que involucran un mayor volumen de recursos.

³⁶ Una evaluación del impacto distributivo de éstos se encuentra en el estudio "Impacto Redistributivo del Gasto Social". Dcto. Investigación N° 79, Depto. de Economía, U. de Chile, 1987.

6. Una Evaluación Global

Como se indicó inicialmente, pareciera que existen pocos temas económicos que provoquen tanto debate y polarización en las opiniones como el referido al estudio de la situación social, ya sea que ésta se evalúe en términos de la distribución del ingreso o del nivel de pobreza. De este modo, por una parte, se tiene que los analistas al evaluar el nivel de pobreza, que existiría en un momento determinado, parecen exagerar sus capacidades en cuanto a promover políticas que lleven a una pronta y definitiva erradicación de la pobreza. Para otros, el problema es más bien de tasas de descuento, de manera que este grupo de economistas prefiere conseguir un mejoramiento en los niveles de ingreso de los más pobres en forma relativamente rápida, confiando en que, de algún modo, se podrá sostener esta situación en el mediano plazo. Todo esto parece resultar en una vehemente competencia por producir diagnósticos y políticas dirigidos a corregir eficazmente la situación social existente.

Al momento de intentar una aproximación cuantitativa del tema, la dificultad de conseguir un entendimiento razonable entre los analistas se torna aun más compleja. Ello, por cuanto en el plano puramente distributivo las mediciones que se obtengan son juzgadas a la luz de un criterio igualitario, el que parece levantarse como una meta que debe ser satisfecha por la política económica. De este modo, normalmente se observa que a medida que se comprueban deterioros relativos en la distribución del ingreso, medida por ejemplo por cambios en el valor del coeficiente de Gini, esta evaluación rápidamente es juzgada como un resultado negativo de la política económica en implementación, o de las vigentes con anterioridad. Como se indicó antes, un deterioro en el grado de igualdad en la distribución del ingreso puede ser un resultado positivo para el buen funcionamiento de una economía, en la medida en que este deterioro surja de conductas empresariales innovadoras y no de privilegios creados por el gobierno. Más aún, no hay dudas de que el paso desde una sociedad primitiva a una sociedad moderna fue el resultado de la acción de individuos creadores y audaces, los que tomaron proyectos riesgosos con la expectativa de elevar sus niveles de ingreso, poder o prestigio. De este modo, el beneficio social resultante de estas innovaciones, que se manifestaba en una mayor cantidad y calidad de bienes y servicios disponibles para la comunidad, resultaba en un deterioro en la situación distributiva con respecto a lo que sería una sociedad sin rentas derivadas del adelanto tecnológico y la inversión. Desde luego, en este tipo de contexto, el cual ha caracterizado el desarrollo de las economías capitalistas desde fines del siglo pasado, la política económica procura mantener un clima de estabili-

dad y reglas claras, de manera de estimular la iniciativa privada, la que se mueve en la búsqueda de las rentas que el sistema genera y que alimentan su dinamismo y crecimiento. Por el contrario, en la mayoría de las economías latinoamericanas se implementó, luego de la Gran Depresión de los años 30, una estrategia de desarrollo en la que se privilegiaba la gestión económica del Estado y, dentro de ésta, la búsqueda de una mayor igualdad en la distribución del ingreso. Sin embargo, los resultados de estas estrategias contrastan dramáticamente. En efecto, mientras que en las economías capitalistas el deterioro en la distribución del ingreso producido en la primera fase del proceso de desarrollo fue seguido por una tendencia hacia una mayor igualdad y, en consecuencia, a una generalizada difusión de los beneficios del progreso, en la economía latinoamericana el creciente papel del Estado en la economía promovió un ahogo progresivo de la iniciativa privada, al mismo tiempo que las diversas regulaciones que originaba su gestión alimentaban privilegios y rentas no productivas hacia los grupos con mayor capacidad de presión.

En cuanto al tema de la pobreza, éste pareciera constituir un aspecto más objetivo y relevante como criterio de acción de la política social. Así, parece ser ampliamente aceptado que la gestión de un gobierno, en cualquier contexto económico, debe cautelar que los distintos grupos de la comunidad accedan a ciertos niveles mínimos de satisfacción de sus necesidades básicas. Este criterio involucra -como condición básica- la adecuada focalización de la política social en los sectores más pobres, con la asignación de recursos a la formación de capital físico y humano. En esta perspectiva, no pueden desconocerse los evidentes efectos sociales que tiene el hecho de que existan empresarios que asuman riesgos en la realización de proyectos de inversión, y que con ello creen nuevas fuentes de trabajo y riqueza para la economía. Luego, es indudable que el ataque a una de las manifestaciones más elocuentes de problemas sociales y de pobreza, como son los bajos ingresos y el desempleo, exige de la creación de un marco de estabilidad macroeconómica que favorezca la inversión; que permita a los empresarios ganar dinero con estos proyectos, y, en definitiva, estimule la ejecución de nuevas inversiones y proyectos.

No obstante los incuestionables méritos que tiene situar la atención de la política económica en el problema de la pobreza, definido éste por la insatisfacción de un conjunto de necesidades básicas por parte de los grupos de más bajo ingreso, no es posible soslayar las dificultades prácticas que plantea definir una línea entre las que son necesidades básicas y las que no lo son. Como se planteó en la sección 4, en la práctica es posible definir diferentes canastas de bienes básicos, las que, en último término, no son más que insumos para producir ciertos resultados, ya sea de índole nutri-

cional, sanitaria, educacional, etc. (Véase Cuadro N° 4). Luego, en un plano puramente empírico, la configuración de esta canasta de necesidades básicas puede ser tan compleja como arbitraria, provocando cambios significativos en los resultados de pobreza según la canasta que se utilice. Más aún, si de alguna forma se lograra resolver los problemas prácticos que plantea la medición de la canasta, queda aún pendiente la tarea de elaborar un buen *proxy* del ingreso efectivo de los más pobres. Ello de manera tal que se incluyan los subsidios del gobierno que éstos reciben, como también una adecuada imputación del autoconsumo, aspecto que tiene gran importancia en los sectores rurales y suburbanos.

Dadas las dificultades prácticas que involucra evaluar los resultados de la política social sobre la base de indicadores, como el tamaño del gasto social, el valor de una cierta canasta de alimentos o el ingreso que declara recibir un grupo de personas, pareciera razonable centrar la atención sobre los que parecen ser los resultados más directamente asociados con el conjunto de elementos señalados, cuales son: la tasa bruta de mortalidad infantil, tasa de mortalidad infantil por diarrea y por bronconeumonía, tasa de analfabetismo, indicadores de morbilidad, etc. No obstante, es necesario reconocer que estos indicadores tienen limitaciones.

De esta manera, un análisis más prudente -condición básica dadas las dificultades empíricas del tema-, y a la vez razonable, debe centrar su atención sobre aquel conjunto de variables que aparecen como más directamente asociadas a la situación social prevaleciente, dentro de los cuales se incluyen los mencionados anteriormente.

Si se aplica el criterio señalado para el caso chileno, es posible obtener resultados sustancialmente distintos a los que se derivan de numerosos estudios realizados sobre la materia.³⁷ Ello por cuanto, a pesar del deprimido nivel de los términos de intercambio observado a partir de 1975, y la consecuente restricción que ello involucró sobre las posibilidades de gastos de la economía, y del sector público, durante las últimas dos décadas se han verificado sostenidos adelantos en los indicadores sociales, los que se describen a continuación: la tasa bruta de mortalidad se redujo desde un 11 por mil, en 1965, a un 6,1 por mil, en 1985, y 5,7 por mil en 1987. Cabe hacer presente que estas cifras se comparan favorablemente con los niveles existentes en economías industrializadas, como por ejemplo Bélgica

³⁷ Por ejemplo, A. Torche "Distribuir el Ingreso para Satisfacer las Necesidades Básicas" en F. Larraín (ed.) *Desarrollo Económico en Democracia*, U.C., 1987, y también véase Uthoff y Pollack. *op. cit.*

(11 por mil en 1985), Irlanda (9 por mil), Italia (9 por mil), Reino Unido (11 por mil), Austria (11 por mil), siendo el promedio de este indicador para las economías industrializadas de 9 por mil en 1985.³⁸

Esta reducción en la tasa de mortalidad en Chile es particularmente notable si se considera la evolución de la tasa de mortalidad infantil, la que se calcula para niños menores de un año. Este indicador alcanzó a 97,3 por mil en 1965, reduciéndose a 19,5 por mil en 1985 y 18,7 por mil en 1987. De esta manera, los resultados conseguidos³⁹ por la economía chilena, en términos de la evolución de este indicador, resultan sobresalientes, en particular si se los compara con los alcanzados por otras economías también de ingresos medios, como Colombia (48 por mil en 1985), Brasil (67 por mil), Uruguay (29 por mil), Yugoslavia (27 por mil), México (50 por mil), por citar sólo algunos.⁴⁰

Por otra parte, si se examina la Esperanza de Vida al Nacer, en 1985 este indicador se estimaba en 70 años para Chile, lo que se compara favorablemente con las demás economías de ingresos medios, como por ejemplo Colombia (65 años), Brasil (65 años), México (67 años), siendo el promedio de los países de ingresos medios altos de 66 años.

Si se consideran los índices de escolaridad, se observa que el total de alumnos matriculados como porcentaje de sus respectivos grupos de edades es relativamente alto en Chile, al compararse éste con otras economías de similar nivel de ingresos, e incluso con economías industrializadas. Así en 1984 este porcentaje alcanzaba a 107% en las escuelas primarias, 66% en la educación secundaria y 15% en la educación superior. En Colombia estos porcentajes son: 11,9%, 49% y 13%, respectivamente; en México: 116%, 55% y 15%. Para el promedio de los países de ingresos medianos altos, estos porcentajes son 105%, 56% y 15%, mientras que para los países industriales con economías de mercado se tiene 102%, 90% y 38%, respectivamente.

Tomando algunos indicadores específicos para el caso chileno, se aprecian mejoramientos significativos en la cobertura de agua potable, la

³⁸ *Fuente:* "Informe Sobre el Desarrollo Económico Mundial", Banco Mundial 1987.

³⁹ En el caso chileno, este dato se obtuvo del Ministerio de Salud; para los restantes países se utiliza la información reportada por el "Informe Sobre el Desarrollo...".

⁴⁰ *Fuente:* "Informe Sobre el Desarrollo Económico Mundial", *op. cit.*

que en la población urbana creció desde un 53,5% en 1965 a un 95,3% en 1985, mientras que en el caso del alcantarillado este crecimiento fue desde una tasa de 25,4% en 1965 a un 74,5% en 1985. Con respecto a la población rural, la cobertura de agua potable subió desde un 12,2% en 1965 a un 69,3% en 1985.

En materia de desnutrición, el porcentaje se redujo desde un 15,9% en 1976⁴¹ a un 8,8% en 1987. Además es necesario hacer presente que dentro del total de niños desnutridos se observa una caída en el porcentaje de desnutrición avanzada desde un 5,3% en 1976 a un 0,7% en 1987. El porcentaje de desnutrición moderado sobre el total se ha reducido desde un 18,8% en 1976 a un 9,1% en 1987; mientras que la participación de los desnutridos leves ha aumentado en igual período desde un 75,9% a un 90,3%.

Ahora, si se evalúa el comportamiento de un indicador que parece estar más vinculado con el ciclo económico, como son las tasas de mortalidad infantil por diarrea y bronconeumonía, se puede apreciar en el Cuadro N° 4-C que éstas se reducen notablemente durante la última década. Así, la tasa de mortalidad infantil por diarrea cae desde 9,7 por cada mil nacidos vivos en 1973 a 0,7 en 1986. Por su parte, la tasa de mortalidad infantil por bronconeumonía se redujo desde 15,3 por mil en 1973 a 2,6 por mil en 1986.

7. A Modo de Conclusión

Dentro de las diferentes tareas que le corresponde realizar a la política económica, la implementación de una estrategia dirigida a apoyar a los grupos más pobres de la comunidad constituye, ciertamente, un aspecto fundamental. En la ejecución de esta política las autoridades económicas deben adecuar los diferentes instrumentos con que cuentan, de manera de propender a una superación progresiva y estable de la pobreza, lo que implica evaluar cuidadosamente las diferentes alternativas de acción disponibles y el impacto de las mismas sobre las que aparecen como determinantes últimas de la baja capacidad de generar ingresos de ciertos grupos de la población.

En esta tarea es importante disponer de un diagnóstico adecuado acerca de la magnitud que alcanza este problema de pobreza y las

⁴¹ Fuente: Ministerio de Salud.

características del mismo. Sin embargo, la consecución de una adecuada medida ante la severidad de la pobreza es una labor altamente compleja, tanto por razones puramente técnicas como también por la participación de elementos que van más allá del ámbito económico. De aquí que, como resultado del presente estudio, sea necesario destacar las numerosas dificultades que se plantean en la investigación empírica del tema.

Las dificultades que el investigador debe resolver a lo largo de un estudio de pobreza no deben ser motivo para desincentivar su realización; sin embargo, deben constituir un llamado a la cautela en la evaluación de los resultados que se obtengan y a la prudencia en la recomendación de políticas. Más aún, en el plano de la evaluación y diseño de políticas para combatir la pobreza es necesario identificar cuidadosamente la influencia de los factores exógenos a la política económica y social implementada -como por ejemplo la influencia del entorno internacional sobre los resultados que observe la economía- de aquellos que aparecen como más directamente asociados al manejo económico interno.

La evaluación ligera de la magnitud y características de la pobreza puede ser una importante fuente de confusiones, las que pueden precipitar políticas inadecuadas frente a este problema, lo cual en nada contribuye a su solución.

Cuadro N° 1

Año	Creci- miento PGB ^a	Infla- ción ^b	Inversión en capital Fijo \$1977 ^a	Tasa Desem- pleo (Oct.- Dic. Cada año) INE ^b	índice Re- mun. Rea- les (Dic. 1982 = 100 ^b	índice Tér- minos de Ínter- cambio (1970 = 100 ^c
1975	-12,9	340,7	38.992	14,9	53,26	53,6
1976	3,5	174,3	33.215	12,7	59,47	57,1
1977	9,9	63,5	38.346	11,8	72,25	51,3
1978	8,2	30,3	45.009	14,1	82,57	49,8
1979	8,3	38,9	52.593	13,6	91,58	53,4
1980	7,8	31,2	64.105	10,4	99,47	49,0
1981	5,7	9,5	74.848	11,3	108,39	38,6
1982	-14,3	20,7	49.448	19,6	108,71	33,5
1983	-0,7	23,1	42.091	14,6	96,81	36,7
1984	6,3	23,0	45.870	13,9	97,05	34,4
1985	2,4	26,4	52.650	12,0	92,72	31,7
1986	5,7	17,4	56.370	8,8	94,64	34,8
1987	5,7	21,5	65.529	7,9	94,45	36,8

^a Fuente: Cuentas Nacionales Banco Central de Chile.^b Fuente: INE.^c Fuente: Cepal.

Cuadro N° 2

Disponibilidad Anual de Bienes Durables*
(Miles de Unidades)

Año	Automóviles	Televisores	Cocinas	Lavadoras
1960	57,6	0,8	n.d.	-
1961	58,8	7,6	65,0	14,5
1962	72,6	32,3	82,3	17,9
1963	83,4	7,6	103,5	22,8
1964	89,1	18,3	102,4	30,8
1965	97,7	30,8	118,4	31,7
1966	108,2	39,5	123,6	41,7
1967	115,5	71,7	92,2	49,3
1968	130,2	85,7	94,2	45,1
1969	149,8	113,1	183,4	37,0
1970	176,1	129,1	200,7	48,8
1971	193,9	177,0	211,9	57,7
1972	216,1	191,4	220,6	55,8
1973	225,2	127,4	230,8	52,2
1974	216,1	243,1	284,9	63,7
1975	255,6	170,3	94,9	47,4
1976	262,8	144,6	81,5	44,8
1977	294,6	441,1	102,6	50,6
1978	335,8	466,8	111,3	74,2
1979	386,0	523,3	154,9	99,9
1980	458,7	540,6	182,7	140,7
1981	573,8	570,0	215,1	174,5
1982	605,9	195,4	86,2	75,7
1983	618,7	88,9	64,1	45,8
1984	631,7	123,8	74,1	74,2
1985	602,5	106,0	68,1	57,5

* Esta se define como la producción nacional más las importaciones menos las exportaciones

Fuente: "Indicadores Económicos y Sociales 1960 - 1985", Banco Central de Chile, 1986.

Cuadro N° 3
Montos Mensuales Promedio de Ingresos
Familiare Percibidos por los Hogares
(Pesos de Nov. 1985)

Deci- les (a)	I Ingreso familiar sin Pensiones	II Pensio- nes Generales	III (I+H) Ingreso Autónomo	SUBSIDIOS		Vivienda	IV Subsidios Totales (e)	V (III+IV) Familiar Total
				Monet.	Educac.			
1	1.210	496	1.706	3.594	4.090	81	9.124	10.830
2	5.862	1.4%	7.358	1.989	4.294	124	7.648	15.006
3	8.731	1.900	10.631	1.657	3.728	99	6.594	17.225
4	11.649	2.380	14.029	1.499	3.293	137	6.017	20.046
5	14.304	2.988	17.292	1.204	2.842	99	4.830	22.122
6	18.879	3.594	22.473	1.265	2.870	90	4.930	27.403
7	21.602	4.830	26.432	974	2.422	81	4.079	30.511
8	29.945	6.423	35.368	934	2.512	48	3.916	39.284
9	43.847	8.541	52.388	823	2.965	61	4.080	56.468
10	105.441	14.084	119.525	644	3.357	37	4.209	123.734
Prome- dio	26.047	4.673	30.720	1.458	3.237	86	5.543	36.263

^a Ordenado según Ingresos Autónomos
^b La suma de Monetarios, Educación, Salud y Vivienda
Fuente: Encuesta CASEN, Nov. 1985

Cuadro N° 4-A
Población Menor de Seis Años Según Estado Nutricional
(Número de Personas)

Año	Población menor de seis años	Población menor de seis años bajo control	NORMALES				DESNUTRIDOS						
			% (*)	% (b)	Total	% (b)	Leve	% (c)	Moderado	% (c)	Avanzado	% (e)	
1976	1.500.565	1.047.796	69,83	881.022	84,08	166.774	15,92	126.621	75,92	31.366	18,81	8.787	5,27
1977	1.482.789	1.070.767	72,21	911.098	85,09	159.669	14,91	127.908	80,11	26.289	16,46	5.472	3,43
1978	1.466.201	1.047.628	71,45	911.834	87,04	135.794	12,96	113.565	83,63	19.046	14,03	3.183	2,34
1979	1.456.197	1.022.757	70,23	898.174	87,82	124.583	12,18	106.336	85,35	16.206	13,01	2.041	1,64
1980	1.458.169	1.047.534	71,84	927.152	88,51	120.382	11,49	104.343	86,68	14.331	11,90	1.708	1,42
1981	1.475.517	1.062.862	72,03	958.159	90,15	104.703	9,85	92.206	88,06	11.271	10,76	1.226	1,17
1982	1.504.647	1.160.813	77,15	1.058.447	91,18	102.366	8,82	91.157	89,05	10.315	10,08	894	0,87
1983	1.540.457	1.194.351	77,53	1.077.635	90,23	116.716	9,77	103.119	88,35	12.426	10,65	1.171	1,00
1984	1.577.848	1.226.553	77,74	1.123.797	91,62	102.756	8,38	92.705	90,22	9.282	9,03	769	0,75
1985	1.611.723	1.258.171	78,06	1.148.908	91,32	109.263	8,68	98.385	90,04	10.020	9,17	858	0,79
1986	1.643.614	1.261.610	76,76	1.147.197	90,93	114.413	9,07	103.208	90,21	10.450	9,13	755	0,66
1987	1.676.922	1.237.032	73,77	1.128.245	91,21	108.787	8,79	98.192	90,26	9.865	9,07	730	0,67

^a Corresponde al porcentaje de niños menores de 6 años bajo control, ^b Porcentajes calculados en relación con la población menor de 6 años en control, ^c Corresponde a la participación en el total de desnutridos.

Fuentes: Instituto Nacional de Estadísticas, Ministerio de Salud.

Cuadro N° 4-B
Tasas de Natalidad y Mortalidad

Año	Nacidos Viv. (Personas)	Mortinatalidad (Personas) ⁽¹⁾	Tasas por Natalidad	1.000 habitantes Mortalidad	Infantil (a)	Tasas por 1.000 nacidos vivos				Mortinatalidad
						Neonatal (3)	Infantil tardía ⁽⁴⁾	Neonatal precoz ⁽⁵⁾	Perinatal (6)	
1960	287.063	7.269	37,7	12,5	119,5	34,5	85,0	20,6	46,0	25,3
1961	296.230	7.442	38,0	11,7	106,4	33,9	72,4	21,4	46,5	25,1
1962	303.249	7.294	37,9	11,9	109,2	33,5	75,7	20,4	44,4	24,1
1963	306.575	7.395	37,4	12,0	100,3	34,3	65,9	21,4	45,6	24,1
1964	303.219	6.839	36,2	11,2	103,7	34,3	69,4	21,1	43,7	22,6
1965	302.401	6.657	35,3	10,7	97,3	34,3	63,0	21,9	43,9	22,0
1966	294.438	6.940	33,6	10,4	98,5	35,2	63,3	22,2	45,7	23,6
1967	273.399	6.550	30,5	9,7	94,7	34,5	60,2	22,1	46,1	24,0
1968	262.036	5.572	28,7	9,2	87,0	32,5	54,5	21,1	42,3	21,3
1969	252.157	4.987	27,0	9,0	83,1	32,1	51,0	20,4	40,1	19,8
1970	251.231	4.884	26,04	8,7	82,2	31,7	50,5	20,5	40,0	19,4
1971	261.021	5.015	27,0	8,6	73,9	28,9	45,0	19,2	38,4	19,2
1972	269.576	5.603	27,4	8,9	72,7	29,4	43,3	20,1	40,9	20,8
1973	268.460	4.538	26,8	8,1	65,8	27,4	38,3	18,8	35,7	16,9
1974	263.644	4.340	25,9	7,7	65,2	26,1	39,1	17,9	34,4	16,5
1975	250.491	3.886	24,2	7,2	57,6	25,4	32,2	17,6	33,1	15,5
1976	241.296	3.257	23,0	7,7	56,6	24,1	32,5	16,7	30,2	13,5
1977	228.286	2.909	21,4	6,9	50,1	21,4	28,8	15,1	27,8	12,7
1978	230.085	2.534	21,3	6,7	40,1	18,7	21,4	13,9	24,9	11,0
1979	234.840	2.361	21,4	6,8	37,9	18,7	19,2	14,3	24,3	10,1
1980	247.013	2.257	22,2	6,6	33,0	16,7	16,3	12,9	22,0	9,1
1981	264.809	2.032	23,4	6,2	27,0	13,1	13,9	10,2	17,8	7,7
1982	274.335	2.003	23,8	6,1	23,6	11,8	11,8	9,2	16,5	7,3
1983	260.655	1.542	22,1	6,3	21,9	10,7	11,1	8,0	13,9	5,9
1984	265.016	1.612	22,2	6,3	19,6	9,2	10,3	7,0	13,1	6,1
1985	261.978	1.522	21,6	6,1	19,5	9,9	9,6	7,8	13,6	5,8
1986	272.997	1.746	22,1	5,9	19,1	9,7	9,4	7,7	14,1	6,4
1987(*)	279.981		22,3	5,7	18,7					

¹ Corresponde al número de niños que nacen muertos; ² Número de fallecidos menores de un año por cada 1.000 nacidos vivos; ³ Número de fallecidos menores de 28 días por cada 1.000 nacidos vivos; ⁴ Número de fallecidos menores de un año y mayores de 28 días por cada 1.000 nacidos vivos; ⁵ Número de fallecidos menores de 7 días por cada 1.000 nacidos vivos; ⁶ Número de fallecidos menores de 7 días más los mortinatos por cada 1.000 nacidos vivos; * Información entregada a la prensa por el Sr. Ministro de Salud el 13/04/88.

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

Cuadro N° 4-C

Año	Asistencia a Menores en Situación Irregular ¹	Asistencia Judicial a Personas de Escasos Recursos ² (Miles de personas)	Atención Preescolar (JUNJI)-Centros Abiertos ³ (Miles de menores atendidos)	Mortalidad Infantil por ¹ Diarrea ⁴ (Tasa por cada 1000 nacidos vivos)	Mortalidad Infantil por ¹ Neumonía ⁴ (Tasa por cada 1000 nacidos vivos)	Consultas Médicas por Hábitante ⁴
1973	9.308	17.00	10.09	9.7	15.3	1.03
1974	15.515	19.50	16.20	8.8	14.7	0.92
1975	20.281	18.50	31.74	7.1	11.3	0.88
1976	25.340	18.50	33.04	6.3	10.3	1.05
1977	28.244	21.00	39.59	5.5	8.2	1.25
1978	29.679	21.50	39.95	3.7	5.9	1.31
1979	32.306	18.50	66.78	2.7	5.4	1.38
1980	36.600	20.50	72.49	1.9	3.8	1.44
1981	42.997	18.00	73.78	1.3	3.3	1.49
1982	47.242	63.00	82.60	1.1	2.2	1.63
1983	48.149	104.70	84.56	1.1	2.5	1.73
1984	48.211	132.16	87.95	0.9	2.4	1.77
1985	48.727	137.70	107.45	0.7	2.7	1.79
1986	48.924	n.d.	127.45	0.7	2.6	1.65
1987	49.005	n.d.	n.d.	-	-	-

³ Fuente: JUNJI

⁴ Fuente: Ministerio de Salud

Cuadro N° 5

Total de Viviendas en el País Según los Censos de 1952, 1960, 1970 y 1982 - Censo de 1952

	Número de Viviendas (Miles)	% de Vivien- das	Número de Habitan- tes (Miles)	% de Habitan- tes	Habitantes por Vivienda
Total de Viviendas	1.091	100,0	5.933	100,0	5,4
Viviendas Colectivas	40	3,7	441	7,4	11,0
Viviendas Particulares	1.051	96,3	5.492	92,6	5,2
- Sin Información	(9)	(0,8)	(48)	(0,8)	5,3
- Con Información	(1.042)	(95,5)	(5.444)	(91,8)	5,2
Viviendas Particulares (Con Información)	1.042	100,0	5.444	100,0	5,2
No Convencionales	87	8,4	461	8,5	5,3
- Viviendas Semiper- manentes	(79)	(7,6)	(419)	(7,7)	5,3
- Viviendas Marginales	(5)	(0,5)	(26)	(0,5)	5,2
- Viviendas Móviles	(3)	(0,3)	(16)	(0,3)	5,3
Permanentes	955	91,6	4.983	91,5	5,2
- Casas	(758)	(72,7)	(4.170)	(74,8)	5,2
- Departamentos	(37)	(3,5)	(193)	(3,5)	5,2
- Conventillos	(160)	(15,4)	(620)	(13,2)	5,2
Viviendas Permanentes Según:					
Estado Conservación	955	100,0	4.983	100,0	5,2
Buenas	394	41,3	2.062	41,4	5,2
Regulares	430	45,0	2.247	45,1	5,2
Malas	131	13,7	674	13,5	5,1
Tipo Iluminación	955	100,0	4.983	100,0	5,2
Con Electricidad	558	58,4	2.779	55,8	5,0
Sin Electricidad	397	41,6	2.204	44,2	5,6
Fuente de Agua					
Potable	955	100,0	4.983	100,0	5,2
Por Cañerías	495	51,8	2.568	51,5	5,2
Por Otros Sistemas	460	48,2	2.415	48,5	5,3
Sistemas de Eliminación de Excretas	955	100,0	4.983	100,0	5,2
Por alcantarill. o Fosa	409	42,8	2.018	40,5	4,9
Por Otros Sistemas	546	57,2	2.965	59,5	5,4
Tenencia	955	100,0	4.983	100,0	5,2
Habitado por Propie- tario	312	32,7	1.656	33,2	5,3
No Habitado por el Propietario	643	67,3	3.327	66,8	5,2
Condición de Hacina- miento	955	100,0	4.983	100,0	5,2
Con Hacinamiento	194	20,3	1.266	25,4	6,5
Sin Hacinamiento	761	79,7	3.717	74,6	4,9

* Las definiciones de cada ítem se encuentran en la introducción de este Indicador Social.

¹ Variación respecto del Censo anterior. ⁰ Cifras no comparables por cuanto las correspondientes al Censo de 1982 se refieren al número de hogares permanentes, los cuales son superiores a las viviendas en aproximadamente un 7%. (-) No se dispone de información.

Cuadro N° 5
Continuación (A)

Total de Viviendas en el País Según los
Censos de 1952, 1960, 1970 y 1982
Censo de 1960

Número de Viviendas (Miles)	% de Viviendas	% Variación (i)	Número de Habitantes (Miles)	% de Habitant.	% variación (i)	Habitantes por Vivienda
1.389	100,0	27,3	7.375	100,0	24,3	5,3
16	1,2	-60,0	240	3,2	-45,6	15,0
1.373	98,8	30,6	7.135	96,8	29,9	5,2
(50)	(3,6)	455,6	-	-	-	-
(1.323)	(95,2)	27,0	(7.135)	(96,8)	31,1	5,4
1.323	100,0	27,0	7.135	100,0	31,1	5,4
164	12,4	88,5	916	12,8	98,7	5,6
(118)	(8,9)	49,4	(672)	(9,4)	60,4	5,7
(42)	(3,2)	740,0	(227)	(3,2)	773,1	5,4
(4)	(0,3)	33,3	(17)	(0,2)	6,3	4,2
1.159	(87,6)	21,4	6.219	87,2	24,8	5,4
(950)	(71,8)	25,3	(5.337)	(74,8)	28,0	5,6
(56)	(4,2)	51,4	(244)	(3,5)	26,4	4,4
(153)	(11,6)	-4,4	(638)	(8,9)	2,9	4,2
1.159	100,0	21,4	6.219	100,0	24,8	5,4
602	51,9	52,8	3.230	51,9	56,6	5,4
404	34,9	-6,0	2.168	34,9	-3,5	5,4
153	13,2	16,8	821	13,2	21,8	5,4
1.159	100,0	21,4	6.219	100,0	24,8	5,4
819	70,7	46,8	4.275	68,7	53,8	5,2
340	29,3	-14,4	1.944	31,3	-11,8	5,7
1.159	100,0	21,4	6.219	100,0	24,8	5,4
682	58,8	37,8	3.659	58,8	42,5	5,4
477	41,2	3,7	2.560	41,2	6,0	
1.159	100,0	21,4	6.219	100,0	24,8	5,4
584	50,4	42,8	3.134	50,4	55,3	5,4
575	49,6	5,3	3.085	49,6	4,0	5,4
1.159	100,0	21,4	6.219	100,0	24,8	5,4
503	43,4	61,2	2.722	43,8	64,4	5,4
656	56,4	2,0	3.497	56,2	5,1	5,4
1.159	100,0	21,4	6.219	100,0	24,8	5,4
154	13,3	-20,6	1.180	19,0	-6,8	7,7
1.005	86,7	32,1	5.039	81,0	35,6	5,0

• Las definiciones de cada ítem se encuentran en la Introducción de este Indicador Social.

¹ Variación respecto del Censo anterior.

⁰ Cifras no comparables, por cuanto las correspondientes al Censo de 1982 se refieren al número de hogares permanentes, los cuales son superiores a las viviendas en aproximadamente un 1%.

(-) No se dispone de información.

Cuadro N° 5
Continuación (B)

Total de Viviendas en el País Según los
Censos de 1952, 1960, 1970 y 1982
Censo de 1970

Número de Viviendas (Miles)	% de Viviendas	% Variación	Número de Habitantes (Miles)	% de Habitantes	% Variación (i)	Habitantes por Vivienda
1.860	100,0	33,9	8.885	100,0	20,5	4,8
1,1	0,6	-31,3	238	2,7	-0,8	21,6
1.849	99,4	34,7	8.647	97,3	21,2	4,7
(125)	(6,7)	150,0	(7)	(0,1)	-	-
(1.724)	(92,7)	30,3	8.640	100,0	21,1	5,0
1.724	100,0	30,3	8.640	100,0	21,1	5,0
194	11,3	18,3	949	11,0	3,6	4,9
(179)	(10,4)	51,7	(888)	(10,2)	32,1	5,0
(10)	(0,6)	-76,2	(43)	(0,5)	-81,1	4,3
(5)	(0,3)	25,0	(18)	(0,3)	5,9	3,6
1.530	88,7	32,0	7.691	89,0	23,7	5,0
(1.393)	(80,8)	46,6	(7.157)	(82,8)	34,1	5,1
(100)	(5,8)	78,6	(399)	(4,6)	63,5	4,0
(37)	(2,1)	-75,8	(135)	(1,6)	-78,8	3,6
1.530	100,0	32,0	7.691	100,0	23,7	5,0
1.057	69,1	75,6	5.314	69,1	64,5	5,0
298	19,5	-26,2	1.498	19,5	-30,9	5,0
175	11,4	14,4	879	11,4	7,1	5,0
1.530	100,0	32,0	7.691	100,0	23,7	5,0
1.200	78,4	46,5	5.927	77,1	38,6	4,9
330	21,6	-2,9	1.764	22,9	-9,3	5,3
1.530	100,0	32,0	7.691	100,0	23,7	5,0
1.019	66,6	49,4	5.152	67,0	40,8	5,1
511	33,4	7,1	2.539	33,0	-0,8	5,0
1.530	100,0	32,0	7.691	100,1	23,7	5,0
873	57,1	49,5	4.388	57,0	40,0	5,0
657	42,9	14,3	3.303	43,0	7,1	5,0
1.530	100,0	32,0	7.691	100,0	23,7	5,0
829	54,2	64,8	4.168	54,2	53,1	5,0
701	45,8	6,9	3.523	54,8	0,7	5,0
1.530	100,0	32,0	7.691	100,0	23,7	5,0
112	7,3	-27,3	865	11,2	-26,7	7,7
1.418	92,7	41,1	6.826	88,8	35,5	4,8

* Las definiciones de cada ítem se encuentran en la Introducción de este Indicador Social.

¹ Variación respecto del Censo anterior.

⁰ Cifras no comparables por cuanto las correspondientes al Censo de 1982 se refieren al número de hogares permanentes, los cuales son superiores a las viviendas en aproximadamente un 7%.

(-) No se dispone de información.

Cuadro N° 5
Continuación (C)

Total de Viviendas en el País Según los
Censos de 1952, 1960, 1970 y 1982
Censo de 1982

Número de Viviendas (Miles)	% de Viviendas	% Variación (i)	Número de Habitantes (Miles)	% de Habitantes	% Variación (i)	Habitantes por Vivienda
2.522	100,0	35,6	11.330	100,0	27,5	4,5
12	0,5	9,1	244	2,2	2,5	20,3
2.510	99,5	35,7	11.086	97,8	28,2	4,4
(190)	(7,5)	52,0	(-)	(-)	(-)	(-)
(2.320)	(92,0)	34,6	(-)	(-)	(-)	(-)
2.320	100,0	34,6	11.086	100,0	28,3	4,8
242	10,4	24,7	1.097	9,9	15,6	4,5
(233)	(10,0)	30,2	(1.063)	(9,6)	19,7	4,6
(3)	(0,1)	-70,0	(14)	(0,1)	-67,4	4,7
(6)	(0,3)	20,0	(20)	(0,2)	11,1	3,3
2.078	89,6	35,8	9.989	90,1	29,9	4,8
(1.858)	(80,1)	33,4	(9.198)	(83,0)	28,5	5,0
(182)	(7,9)	82,0	(667)	(6,0)	67,7	3,7
(38)	(1,6)	2,7	(124)	(1,1)	-8,1	3,3
2.078	100,0	35,8	(-)	(-)	(-)	(-)
1.761	84,7	66,6	(-)	(-)	(-)	(-)
195	9,4	-34,6	(-)	(-)	(-)	(-)
122	5,9	-30,3	(-)	(-)	(-)	(-)
2.078	100,0	35,8	(-)	(-)	(-)	(-)
1.796	86,4	49,7	(-)	(-)	(-)	(-)
282	13,6	-14,5	(-)	(-)	(-)	(-)
2.078	100,0	35,8	(-)	(-)	(-)	(-)
1.486	71,5	45,8	(-)	(-)	(-)	(-)
592	28,5	15,9	(-)	(-)	(-)	(-)
2.216	100,0	(0)	(-)	(-)	(-)	(-)
1.483	66,9	(0)	(-)	(-)	(-)	(-)
733	33,1	(0)	(-)	(-)	(-)	(-)
2.216	100,0	(0)	(-)	(-)	(-)	(-)
1.439	64,9	(0)	(-)	(-)	(-)	(-)
777	35,1	(0)	(-)	(-)	(-)	(-)
2.216	100,0	(0)	(-)	(-)	(-)	(-)
259	11,7	(0)	(-)	(-)	(-)	(-)
1.957	88,3	(0)	(-)	(-)	(-)	(-)

* Las definiciones de cada ítem se encuentran en la Introducción de este Indicador Social.

1 Variación respecto del Censo anterior.

O Cifras no comparables por cuanto las correspondientes al Censo de 1982 se refieren al número de hogares permanentes, los cuales son superiores a las viviendas en aproximadamente un 7%.

(-) No se dispone de información.

Cuadro N° 6-A

	Suministro Diario Per Cápita		Alumnos Matriculados en las Escuelas como Porcentaje del Grupo de Edades					
	1965	1986	Escuelas 1965	Primarias 1984	Escuelas Superiores 1965	Superiores 1984	Educación Superior 1965	Superior 1984
Chile	2.591	2.602	124	107	34	66	6	15
Colombia	2.174	2.574	84	119	17	49	3	13
Brasil	2.405	2.633	108	103	16	35	2	11
Uruguay	2.811	2.695	106	109	44	67	8	26
Hungría	3.186	3.482	101	99		73	13	15
Portugal	2.531	3.161	84	120	42	47	5	12
Polonia	3.238	3.280	104	101	58	77	18	16
Yugoslavia	3.287	3.602	106	98	65	82	113	20
México	2.643	3.177	92	116	17	55	4	15
España	2.844	3.358	115	108	38	89	6	26
Irlanda	3.530	3.831	108	97	51	93	12	22
Italia	3.113	3.538	112	99	47	74	11	26
Bélgica		3.679	109	98	75	91	15	31
R. Unido	3.346	3.131	92	101	66	83	12	20
Austria	3.303	3.514	106	97	52	76	9	26
Francia	3.303	3.359	134	108	56	90	18	27
Suecia	2.922	3.097	95	98	62	83	13	38
EE. UU.	3.292	3.663		101		95	40	57
Total Países								
Ingresos			85	104	22	47	6	13
Medianos	2.357	2.731						
Países Ingresos								
Medianos altos	2.622	2.987	96	105	25	56	7	15
Países Industriales								
con Economía de								
Mercado	3.144	3.417	107	102	63	90	21	38

Cuadro N° 6-B

	Esperanza de Vida al nacer (años)		Tasa de Mortalidad Infantil		Tasa de Mortalidad en la niñez	
	Hombres	Mujeres	(Menores de un Año)	(1 a 4 Años de Edad)		
	1965	1985	1965	1985	1965	1985
Chile	57	67	107	22	14	1
Colombia	54	63	96	48	8	3
Brasil	55	62	104	67	15	5
Uruguay	65	70	47	29	3	1
Hungría	67	72	39	20	3	1
Portugal	63	71	65	19	6	1
Polonia	66	67	42	19	3	1
Yugoslavia	64	69	72	27	7	2
México	58	64	82	50	8	3
España	68	74	38	10	3	
Irlanda	69	71	25	10	1	
Italia	68	74	36	12	3	
Bélgica	68	72	24	11	1	
R. Unido	68	72	20	9	1	
Austria	66	70	28	11	2	
Francia	68	75	22	8	1	
Suecia	72	74	13	6	1	
EE. UU.	68	72	22	11	1	
Total Países						
Ingresos Medianos	53	60	104	68	17	8
Países Ingresos						
Medianos Altos	58	64	84	52	11	4
Países Industriales						
con Economía de						
Mercado	68	73	23	9	1	-